

**IMPLEMENTASI KONSEP *PIGOVIAN TAX*
ATAS PEMUNGUTAN CUKAI HASIL
TEMBAKAU**

**(Studi pada Kantor Pengawasan Pelayanan Bea Cukai
Tipe Madya Cukai Kediri)**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

HELWINDA PUSPITA

NIM. 135030400111050



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI BISNIS
PROGRAM STUDI PERPAJAKAN
MALANG
2017**

MOTTO

— . — . — . — . — . —

(1) Bukankah Kami telah melapangkan dadamu (Muhammad)?; (2) dan Kami pun telah menurunkan bebanmu darimu; (3) yang memberatkan panggungmu; (4) dan Kami tinggikan sebutan (nama)mu bagimu; (5) **Maka sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan;** (6) **Sesungguhnya bersama kesulitan ada kemudahan;** (7) Maka apabila engkau telah selesai (dari sesuatu urusan), tetaplah bekerja keras (untuk urusan yang lain); (8) dan hanya kepada Tuhanmulah engkau berharap.

(Q.S Al-Insyirah : 1-8)

— . — . — . — . — . —

— . — . — . — . — . —

“ Berusaha memang untuk memperoleh hasil terbaik, tetapi masih ada proses dalam berusaha yang harus dihargai dan diperjuangkan daripada mendewakan hasil akhir.”

— . — . — . — . — . —

Helwinda Puspita

15 Mei 2017

LEMBAR PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Konsep *Pigovian Tax* Atas Pemungutan
Cukai Hasil Tembakau

(Studi pada Kantor Pengawasan Pelayanan Bea Cukai
Tipe Madya Cukai Kediri)

Disusun oleh : Helwinda Puspita

NIM : 135030400111050

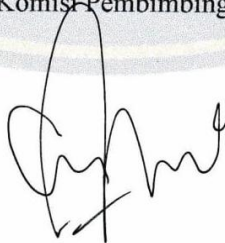
Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Bisnis

Program Studi : Perpajakan

Malang, 18 Mei 2017

Komisi Pembimbing



Astri Warih Anjarwi, S.E., MSA., Ak., CA
NIK. 2013048703162001

TANDA PENGESAHAN SKRIPSI

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu
Administrasi Universitas Brawijaya, pada :

Hari : Rabu

Tanggal : 19 Juli 2017

Jam : 13.00 WIB

Skripsi atas nama : Implementasi Konsep Pigovian Tax Atas
Pemungutan Cukai Hasil Tembakau
(Studi pada Kantor Pengawasan Pelayanan Bea
Cukai Tipe Madya Cukai Kediri)

dan dinyatakan

LULUS

MAJELIS PENGUJI

Ketua,



Astri Warih Anjarwi, SE., M.SA., Ak
NIK. 2013048703162001

Anggota,



Dr. Sri Mangesti Rahayu, M.Si
NIP. 19559021982022001

Anggota,



Latifah Hanum, S.E., MSA., Ak
NIK. 2014058406172001

PERNYATAAN ORISINILITAS

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar kutipan.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S.Pn) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU) No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70.

Malang, 15 Mei 2017



Nama : Helwinda Puspita

NIM : 135030400111050

RINGKASAN

Helwinda Puspita, 2017, **Implementasi Konsep *Pigovian Tax* Atas Pemungutan Cukai Hasil Tembakau** (Studi pada Kantor Pengawasan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Cukai Kediri), Dosen pembimbing : Astri Warih Anjarwi, S.E., MSA., Ak (133 hal + xv)

Aktivitas ekonomi yang bertumpu pada aktivitas manusia akan menimbulkan eksternalitas baik positif maupun negatif. Eksternalitas negatif harus diredam melalui internalisasi eksternalitas, salah satunya dengan implementasi konsep *pigovian tax*. Pemungutan cukai hasil tembakau dapat menjadi salah satu contoh implementasi konsep *pigovian tax*. Tujuan dalam penelitian ini yaitu mengetahui dan menjelaskan implementasi konsep *pigovian tax* serta mengetahui hambatan yang dihadapi selama penerapannya pada KPPBC TMC Kediri.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan metode pendekatan deskriptif. Data diperoleh melalui observasi, wawancara dan dokumentasi pada situs penelitian. Sumber dan jenis data yang digunakan yaitu data primer diperoleh melalui wawancara KPPBC TMC Kediri dan Dinas Kesehatan serta data sekunder diperoleh dari berbagai sumber terkait tema penelitian. Kemudian metode analisis data yang digunakan berdasarkan Miles & Huberman (2014) yaitu kondensasi data, display data, dan kesimpulan atau verifikasi data.

Kesimpulan dari penelitian ini, bahwa pemungutan produk hasil tembakau memiliki potensi besar pada sektor penerimaan negara. Selain itu pemungutan cukai hasil tembakau menjadi penting sebagai alat kontrol penanganan dampak eksternalitas negatif akibat konsumsi produk hasil tembakau. Kebijakan perubahan tarif yang semakin tinggi, akan mempengaruhi penurunan jumlah pemesanan pita cukai dan produksi produk hasil tembakau. Penurunan jumlah produksi produk hasil tembakau akan mempengaruhi peredaran dan konsumsi produk hasil tembakau di masyarakat. Sementara itu penurunan konsumsi produk hasil tembakau akan meningkatkan tingkat kesehatan masyarakat sekitar. Demikian penelitian ini menunjukkan bahwa adanya kesesuaian tarif cukai (P) dan pemesanan cukai melalui dokumen CK-1 (Q) dengan harga polusi (P) dan permintaan hak polusi (Q) dalam konsep *pigovian tax* melalui analisis pemungutan cukai hasil tembakau pada KPPBC TMC Kediri. Namun terdapat faktor penghambat dalam implementasinya, Hal ini karena adanya faktor eksternal penghambat seperti peredaran produk hasil tembakau ilegal di masyarakat.

SUMMARY

Helwinda Puspita, 2017, Implementation of The Pigovian Tax Concept on Tobacco Excise Tax Collection (study at KPPBC TMC Kediri), Astri Warih Anjarwi, S.E., M.SA., Ak (133 pages + xv)

Economic activity that relies on human activity will lead to externalities, positive externalities or negative externalities. Negative externalities must be mitigated through internalization of externalities, one of them by implementing the concept of pigovian tax. Tax collection of the tobacco excise can be one example of the implementation of the concept of pigovian tax. The purpose of this study is to know and explain the implementation of the concept of pigovian tax. Also know the obstacles encountered during its application at KPPBC TMC Kediri.

This study uses qualitative research type and descriptive approach. Data obtained through observation, interview and documentation on the research site. The data type and sources used are primary data obtained through interview with KPPBC TMC Kediri and Public Health Office of Kediri, for the secondary data obtained from various sources related research theme. Then using Miles and Huberman (2014) data analysis method that is data collection, condensation data, display data and conclusions or verification data.

The conclusion of this study is that the collection of tobacco products has great potential revenue for the state. In addition, tax collection of the tobacco excise becomes important to control the impact of negative externalities due to consumption of tobacco products. Changes of tariff policy duty become higher will affect the decrease of ordering excise band and production of tobacco product. Then the decline in the production of tobacco products will effect to the circulation and consumption of tobacco products in the community. Meanwhile the decline in consumption of tobacco products will improve the health of the surrounding community. Thus this research indicates that the existence of customs tariff (P) and ordering of excise band through document CK-1 (Q) with the price of pollution (P) and demand of pollution rights(Q) in pigovian tax concept through analysis of tobacco excise duty collection at KPPBC TMC Kediri. But, there are inhibiting factors in its implementation. This is because of external inhibiting factors such as illegal tobacco distribution in the community.

ATAS LIMPAHAN BERKAT RAHMAT ALLAH SWT
KUPERSEMBAHKAN KARYAKU INI
KEPADA KEDUA ORANG TUA TERCINTA,
KAKAK DAN ADIKKU TERSAYANG,
SERTA SAHABAT-SAHABATKU

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah segala puji penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, berkat limpahan rahmat dan hidayahnya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul “Implementasi Konsep *Pigovian Tax* Atas Pemungutan Cukai Hasil Tembakau” melalui studi pada KPPBC TMC Kediri ini.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Perpajakan pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak dapat terselesaikan tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan kali ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
2. Bapak Dr. Kadarisman Hidayat, MS selaku ketua program studi Perpajakan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya;
3. Ibu Astri Warih Anjarwi, S.E., MSA., AK., CA selaku dosen pembimbing penulis yang senantiasa memberi arahan, bimbingan, motivasi, dan kemudahan kepada penulis dalam penyusunan skripsi ini;
4. Dosen-dosen serta guru-guru yang senantiasa memberikan ilmu dan bimbingannya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi;
5. Keluarga Penulis, Bapak, Ibu, Kakak dan Adik penulis yang senantiasa mendo’akan, memberi kasih sayang yang tak terkira, motivasi dan dorongan baik moril maupun materiil sehingga penulis dapat menyelesaikan studi perpajakan ini;
6. Keluarga besar yang berada di Malang, Keluarga Dek Puput, Om Dhodik dan Tante Anik yang turut memotivasi dan memfasilitasi penulis selama berkuliah di Malang;
7. Penghuni Candi Mendut III/9, Dek Puput, Mas Bagas, Dek Dimas, Dek Tangguh, dan teman-teman Dek Puput (Nata, Winda, Fidi dan Hepi) yang

selalu mendengarkan keluh kesah, memberikan suasana keceriaan, semangat dan motivasi kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini;

8. Sahabat dan teman-teman penulis sejak SMP yang berada di Malang maupun di lain kota; Habibah, Dian, Kiki, Naja dan Fahmi, serta teman-teman yang lain yang selalu siap siaga membantu penulis serta memberikan semangat kepada penulis;
9. Sahabat-sahabat penulis alumni pengurus Mafioso angkatan 2013, Gaga, Rahmat, Althaf, Candra Y, Fee, Aul, Mitha, Ike, dan Egy yang selalu memberikan keceriaan, pengalaman baru, dan motivasi kepada penulis, mohon dijaga pertemanan dan persaudaraan kita guys!;
10. Kakak-kakak serta adik-adik tempat penulis belajar berorganisasi di kampus, pengurus HIMAPAJAK 2014 dan MAFIOSO FIA UB 2013-2016. Terima kasih ilmu dan pengalamannya, semoga organisasi ini menjadi lebih baik serta tetap kuat rasa kekeluargaan dan persaudaraan di dalamnya.
11. Teman-teman penulis selama berjuang di kampus ini, seluruh teman prodi perpajakan angkatan 2013, yang senantiasa berjuang bersama penulis, memotivasi, dan memberikan saran dan masukannya sehingga penulis dapat menyelesaikan studi ini.

Tak ada gading yang tak retak, demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya ini bermanfaat dan dapat memberikan kontribusi bagi dunia perpajakan.

Malang, 15 Mei 2017

Penulis

DAFTAR ISI

MOTTO	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINILITAS	iv
RINGKASAN	v
SUMMARY	vi
LEMBAR PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR GAMBAR.....	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
 BAB I PENDAHULUAN.....	 1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kontribusi Penelitian.....	9
E. Sistematika Pembahasan	10
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	 12
A. Penelitian Terdahulu	12
B. Kebijakan Publik	16
1. Definisi Kebijakan Publik	16
2. Proses Kebijakan Publik.....	17
3. Pemerintahan Yang Baik (<i>Good Government</i>)	20
4. Implikasi dan Implementasi Kebijakan Publik	22
C. Fungsi Pemerintah Dalam Sektor Ekonomi dan Perpajakan	25
1. Fungsi Negara	29
2. Fungsi Pajak	31
D. Eksternalitas	33
1. Definisi Eksternalitas	33
2. Jenis Eksternalitas	34
3. Koreksi Mengatasi Eksternalitas	35
E. <i>Pigovian Tax</i>	38
1. Definisi dan Sejarah <i>Pigovian Tax</i>	38
2. Konsep <i>Pigovian Tax</i>	39
3. Kredit <i>Pigovian Tax</i> atau Subsidi <i>Pigovian</i>	44

4. Implementasi <i>Pigovian Tax</i>	45
F. Cukai (<i>Excise</i>)	47
1. Definisi Cukai atau <i>Excise</i>	47
2. Sejarah Pemungutan Cukai	48
3. Karakteristik Pemungutan Cukai	52
4. Bentuk-Bentuk Pemungutan Cukai	56
5. Fungsi dan Prinsip Pemungutan Cukai	57
6. Tarif dan Harga Dasar Cukai Hasil Tembakau	59
7. Pemanfaatan Cukai Hasil Tembakau	62
G. Kerangka Pemikiran	67
BAB III METODE PENELITIAN	69
A. Jenis Penelitian	69
B. Fokus Penelitian	70
C. Lokasi dan Situs Penelitian	71
D. Sumber dan Jenis Data	72
E. Teknik Pengumpulan Data	73
F. Instrumen Penelitian	75
G. Keabsahan Data	76
H. Metode Analisis Data	77
BAB IV PEMBAHASAN.....	81
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian dan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai (KPPBC) Tipe Madya Cukai Kediri	81
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian Kota Kediri.....	81
a. Geografis Kota Kediri.....	81
b. Visi Misi Kota Kediri	82
c. Demografis Penduduk dan Sosiologis Kota Kediri	83
2. Gambaran Umum Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai (KPPBC) TMC Kediri	83
a. Visi Misi KPPBC TMC Kediri.....	84
b. Logo Instansi dan Makna Logo Direktorat Jendral Bea dan Cukai.....	85
c. Wilayah Kerja dan Batas Kewenangan KPPBC TMC Kediri	87
d. Struktur Organisasi	87
B. Hasil Penelitian.....	89
1. Penyajian Data	89
a. Kebijakan Cukai Hasil Tembakau Menurut Fungsi <i>Regulerend</i>	89
1) Latar belakang Pemungutan Cukai Hasil Tembakau..	89
2) Tarif Cukai Hasil Tembakau	90
3) Pengajuan Pemesanan Pita Cukai Hasil Tembakau....	95
4) Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau	97
b. Penerapan Konsep <i>Pigovian Tax</i> Melalui Pemungutan Cukai Hasil Tembakau	100

1) Penerimaan Cukai Hasil Tembakau di KPPBC TMC Kediri	100
2) Penawaran dan Permintaan Produk Hasil Tembakau Dalam Konsep <i>Pigovian Tax</i>	101
3) Dampak Penerapan Pemungutan Cukai Hasil Tembakau Terhadap Kesehatan Kota Kediri.....	105
c. Hambatan Implementasi Konsep <i>Pigovian Tax</i> pada KPPBC TMC Kediri.....	109
2. Analisis Data.....	112
a. Kebijakan Cukai Hasil Tembakau Menurut Fungsi <i>Regulerend</i>	112
1) Latar belakang Pemungutan Cukai Hasil Tembakau	112
2) Tarif Cukai Hasil Tembakau	114
3) Pengajuan Pemesanan Pita Cukai Hasil Tembakau..	118
4) Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau.....	119
b. Penerapan Konsep <i>Pigovian Tax</i> Melalui Pemungutan Cukai Hasil Tembakau	121
1) Penerimaan Cukai Hasil Tembakau di KPPBC TMC Kediri.....	121
2) Penawaran dan Permintaan Produk Hasil Tembakau Dalam Konsep <i>Pigovian Tax</i>	122
3) Dampak Penerapan Pemungutan Cukai Hasil Tembakau Terhadap Kesehatan Kota Kediri.....	126
c. Hambatan Implementasi Konsep <i>Pigovian Tax</i> pada KPPBC TMC Kediri.....	128
C. Keterbatasan Penelitian	130
BAB V PENUTUP	131
A. Kesimpulan	131
B. Saran	133

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbandingan Penelitian Terdahulu	12
Tabel 2. Perkembangan Sistem Cukai Indonesia	90
Tabel 3. Besaran Tarif CHT berdasar PMK No. 179/PMK.011/2012.....	91
Tabel 4. Besaran Tarif CHT berdasar PMK No. 205/PMK.011/2014.....	92
Tabel 5. Besaran Tarif CHT berdasar PMK No. 198/PMK.011/2015.....	94
Tabel 6. Total Alokasi DBHCHT Nasional terhadap JawaTimur	98
Tabel 7. Alokasi Penerimaan DBHCHT Kepada Daerah Pengawasan KPPBC TMC Kediri Tahun 2014-2016	99
Tabel 8. Penerimaan CHT KPPBC TMC Kediri	101
Tabel 9. Perubahan Rerata Tarif Cukai Hasil Tembakau	102
Tabel 10. Pemesanan Pita Cukai KPPBC Kediri 2014-2016.....	102
Tabel 11. Data Pasien Risiko Akibat Konsumsi Produk HT	106
Tabel 12. Daftar 10 Besar Pasien RSUD Gambiran	106
Tabel 13. Perubahan Pemesanan CHT pada KPPBC TMC Kediri.....	123

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Mekanisme <i>Pigovian Tax</i>	42
Gambar 2. Kurva Izin Polusi.....	42
Gambar 3. Kerangka Pemikiran.....	67
Gambar 4. Komponen Model Interaktif Analisis Data	78
Gambar 5. Logo Direktorat Jendral Bea dan Cukai	85
Gambar 6. Struktur Organisasi DJBC.....	88
Gambar 7. Trend Pemesanan Pita Cukai KPPBC TMC Kediri	103
Gambar 8. Kurva Pigovian Tax pada Pembebanan Tarif Cukai dan Jumlah Pemesanan Pita Cukai	104

DAFTAR LAMPIRAN

1. Pedoman Wawancara pada KPPBC TMC Kediri
2. Pedoman Wawancara pada Dinas Kesehatan
3. Transkrip Wawancara KPPBC TMC Kediri
4. Transkrip Wawancara Dinas Kesehatan Kota Kediri
5. Rekapitulasi Data Pemesanan Cukai Pengguna Jasa KPPBC TMC Kediri 2014-2016
6. Tabel Sepuluh Besar Morbiditas Penderita Rawat Inap RSUD Gambiran Tahun 2014
7. Tabel Sepuluh Besar Morbiditas Penderita Rawat Inap RSUD Gambiran Tahun 2015
8. Laporan 10 Besar Penyakit Rawat Inap RSUD Gambiran Tahun 2016
9. Surat Keterangan Penelitian KPPBC TMC Kediri
10. Surat Keterangan Penelitian Dinas Kesehatan Kota Kediri
11. Curriculum Vitae

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Aktivitas ekonomi yang bertumpu pada aktivitas manusia akan menimbulkan suatu dampak eksternal atau biaya eksternal. Biaya eksternal sering kali dikaitkan dengan konsep eksternalitas. Mankiw (2015:196) pengertian eksternalitas adalah “ *the uncompensated impact of one person’s actions on the well-being of a bystander*”. Eksternalitas diartikan sebagai biaya yang harus ditanggung atau manfaat langsung yang harus diberikan dari suatu pihak akibat suatu aktivitas tertentu.

Eksternalitas tidak hanya berbentuk dampak negatif, namun ada pula dampak positif. Penerapan eksternalitas positif salah satunya pada pelatihan atau training bagi tenaga kerja sehingga para pekerja dapat memahami tugasnya dengan baik ketika bekerja. Namun kajian eksternalitas lebih terfokus pada eksternalitas negatif karena menimbulkan dampak yang merugikan. Upaya untuk dapat mengurangi dampak negatif suatu eksternalitas dikenal dengan istilah internalisasi eksternalitas (Mankiw, 2002:261). Konsep internalisasi eksternalitas seringkali dikaitkan dengan konsep pajak pigovian atau *pigovian tax*. Pengenalan konsep *pigovian tax* ini digagas oleh ekonom inggris yang kemudian dikenal sebagai bapak ekonomi modern, Arthur Cecil Pigou (1877-1959). Konsep *pigovian tax* muncul atas biaya yang timbul dari dampak negatif suatu

aktivitas yang dipertimbangkan dalam kendala biaya yang harus ditanggung oleh pelaku aktivitas (internalisasi). Secara sederhana, apabila sebelumnya biaya eksternalitas negatif tersebut tidak ada yang menanggung, karena memiliki sifat yang non-privat dan tidak memiliki harga, maka biaya atas eksternalitas negatif tersebut sekarang menjadi tanggung jawab pelaku.

Kebijakan publik adalah “*Whatever governments choose to do or not to do*” atau diartikan sebagai pilihan tindakan apa pun yang dilaksanakan atau tidak dilakukan oleh pemerintah dengan berorientasi ke depan untuk mencapai tujuan dan sasaran pemerintah (Dye dalam Wahab, 2012:14). Selanjutnya upaya penerapan kebijakan publik yang diputuskan oleh pembuat kebijakan disebut sebagai upaya implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan inilah yang menentukan seberapa efektif kebijakan dilaksanakan. Implementasi kebijakan sehubungan dengan internalisasi eksternalitas dapat dilihat efektifitasnya pada keberhasilan ataupun kendala yang muncul dalam penerapan konsep *pigovian tax*.

Penerapan konsep *pigovian tax* telah diterapkan pada berbagai negara maju. Sebagian negara di Eropa telah menerapkan konsep pigovian ini untuk mengatasi masalah-masalah lingkungan yang terjadi pada kawasan negaranya. Sebagai contoh adalah pengenaan pajak yang tinggi terhadap konsumsi bahan bakar. Negara Inggris mengenakan tarif pajak bensin sebesar 75%, Jerman dan Swedia sebesar 65% dan Belanda sebesar 60%. Pengenaan pajak tinggi terhadap penggunaan bensin dimaksudkan oleh pemerintah negara-negara Eropa untuk mengurangi eksternalitas negatif atas

penggunaan bahan bakar. Tiga jenis eksternalitas negatif yang ingin dikurangi tersebut adalah pencemaran hasil pembakaran, kemacetan jalan raya, dan tingkat kecelakaan yang terjadi.

Sedangkan di Indonesia, penerapan konsep *pigovian tax* seperti yang telah diterapkan negara-negara di Eropa masih menemui kendala. Pengenaan pajak sehubungan lingkungan di Indonesia sudah pernah dikaji melalui Rancangan Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (RUU PDRD) No. 28 tahun 2009. Namun memang draft RUU PDRD ditolak oleh kalangan pengusaha. Belum dapat dibebankannya pajak atas lingkungan terhadap industri yang menimbulkan eksternalitas negatif tersebut karena dirasa pajak yang dibebankan kepada industri akan memberatkan dunia usaha dan melemahkan iklim investasi di Indonesia. Draft RUU PDRD mengenai pajak lingkungan tersebut, mengatur pengenaan pajak lingkungan dikenakan kepada perusahaan yang memiliki omzet melebihi Rp 300 juta per tahun. Besarnya pajak yang ditetapkan adalah sebesar 0,5% dari omzet perusahaan. (Karyadi, 2008).

Aturan pengenaan pajak sehubungan dengan eksternalitas negatif bagi lingkungan di Indonesia memang belum secara masif diterapkan, namun pengaturan pembatasan terhadap barang-barang yang menimbulkan eksternalitas negatif sudah lama di atur dalam undang-undang cukai indonesia. Melalui pasal 2 huruf c Undang-Undang nomor 11 tahun 1995 sebagaimana diubah terakhir Undang-Undang nomor 39 tahun 2007 tentang Cukai disebutkan bahwa barang kena cukai memiliki sifat dan karakteristik

yaitu barang yang konsumsinya perlu dikendalikan, perlu diawasi, pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat dan lingkungan hidup, serta diperlukan pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangannya. Sehingga berdasarkan sifat dan karakteristik yang melekat pada barang kena cukai tersebut, maka cukai merupakan salah satu bentuk pungutan yang dilakukan negara sebagai upaya internalisasi eksternalitas seperti konsep *pigovian tax*. Dalam undang-undang nomor 39 tahun 2007 tentang cukai tersebut mengatur peredaran dan pemakaian atas tiga jenis barang yaitu etil alkohol atau etanol, minuman yang mengandung etanol serta atas hasil tembakau termasuk sigaret atau rokok.

Diantara ketiga jenis barang kena cukai, industri produk hasil tembakau di Indonesia merupakan salah satu industri yang cukup penting perannya bagi perekonomian negara. Produk hasil tembakau merupakan salah satu komoditas besar di Indonesia. Menurut data Kementerian Perdagangan Republik Indonesia (Kemendag RI) industri produk hasil tembakau berkontribusi sebesar 1,66 % total pendapatan domestik bruto Indonesia dan devisa negara melalui ekspor ke seluruh dunia mencapai US\$700 juta pada tahun 2013. Selain itu terdapat sekitar 6,1 juta orang yang menggantungkan nasibnya dari industri produk hasil tembakau (Nurhayat, 2015).

Bagi masyarakat Indonesia produk hasil tembakau yang lebih dikenal dengan rokok dan kebiasaan merokok merupakan hal yang lazim dilakukan.

Hal ini salah satunya karena tidak ada aturan atau stigma pelarangan yang secara nyata kepada penggunaanya. Berbeda dengan etil alkohol atau etanol dan minuman yang mengandung etanol yang jelas berbenturan dengan aturan agama tertentu, peraturan daerah maupun stigma masyarakat mengenai diharamkan atau larangan konsumsi atas barang tersebut.

Pada saat seorang mengkonsumsi produk hasil tembakau (rokok), harga individu dari produk tersebut adalah sebesar harga produk hasil tembakau ketika orang membeli produk hasil tembakau, misalnya Rp 500 perbatang. Namun sebenarnya, masih ada harga lain yang harus ditanggung masyarakat dan konsumen itu sendiri, antara lain biaya berobat karena penyakit yang disebabkan oleh konsumsi produk tersebut, waktu yang hilang karena sakit (berarti akan berpengaruh terhadap produktivitasnya), kemungkinan menyebabkan penyakit yang disebabkan efek perokok pasif bagi orang-orang (terpaksa) ikut menghirup asap rokok yang dikonsumsi oleh perokok aktif (Rosdiana dan Edi, 2014: 66-67). Rokok sendiri mulai menjadi ancaman yang serius bagi generasi bangsa khususnya bagi anak usia dini. Menurut data Global Youth Tobacco Survey (GYTS) 2014 menunjukkan prevalensi perokok anak usia 13-15 tahun sebesar 20,3%.

Merokok merupakan salah satu penyebab utama kematian penyakit tidak menular yang mengancam generasi muda atas paparan asap rokok secara dini. Berdasarkan data badan litbang Kemenkes 2010 ditunjukkan bahwa kematian akibat penyakit terkait konsumsi tembakau terjadi 190.260 orang atau 12,7% dari seluruh angka kematian di tahun yang sama

(Kementrian Kesehatan, 2015). Maka dari itu diperlukan pengaturan dan batasan penggunaannya agar dapat meminimalisir dampak atas penggunaan rokok yang disesuaikan dengan penerapan prinsip *regulerend* pajak. Disinilah aturan terhadap peredaran rokok ini vital dan perlu diawasi.

Rokok tidak hanya memberikan dampak buruk bagi kesehatan perokok aktif maupun pasif. Namun, rokok juga memberikan eksternalitas negatif terhadap lingkungan. Dampak eksternalitas negatif rokok berasal dari kemasan bungkus rokok, zat-zat komposisi rokok, dan juga asap dari pembakaran rokok. Dua pertiga asap rokok akan merusak udara secara global. Kandungan zat dalam rokok seperti arsenik, tar, nikotin dan etil fenol akan meresap dan bercampur dengan air dan tanah, hal ini sangat membahayakan organisme yang ada. Selain itu bungkus rokok dan bekas putung rokok akan menjadi sampah secara keseluruhan. Sehingga secara umum rokok dan konsumsi rokok tidak ramah lingkungan serta dapat mempengaruhi pembangunan berkelanjutan baik sisi sosial, ekonomi maupun lingkungan (Nugroho, 2014).

Berdasarkan uraian mengenai dampak buruk rokok dan konsumsi rokok serta peran industri rokok di Indonesia yang berkontribusi positif terhadap pendapatan negara. Keberadaan industri hasil tembakau ini menimbulkan distorsi tersendiri bagi Indonesia. Hal yang perlu dilakukan oleh pemerintah adalah membuat kebijakan yang tidak mematikan industri yang telah lama ada di Indonesia ini. Begitu pula dapat meredam dampak

negatif dari konsumsi rokok secara luas berdasar prinsip *regulerend* pajak melalui pengenalan sistem pungutan pajak atau cukai.

Penelitian ini akan berfokus pada implementasi pemungutan cukai hasil tembakau yang terjadi pada daerah pengawasan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Cukai (KPPBC TMC) Kediri. KPPBC TMC Kediri memiliki objek pengawasan kepada 36 pengusaha industri hasil tembakau aktif dan pasif. Apabila dibandingkan dengan pengusaha barang kena cukai yang lain yaitu etil alkohol dan minuman mengandung etil alkohol, pengusaha cukai hasil tembakau memiliki prosentase terbesar pengguna jasa KPPBC TMC Kediri sebesar 72%. Pengusaha hasil tembakau pengguna jasa KPPBC TMC Kediri tersebar pada wilayah ekskarisidenan Kadiri meliputi, Kota Kediri, Kabupaten Kediri, Kabupaten Nganjuk, Kabupaten Jombang (Bea Cukai Kediri,2014).

Sejumlah 36 pengusaha hasil tembakau yang berada pada daerah pengawasan tersebut merupakan potensi besar yang dimiliki oleh KPPBC TMC Kediri. Pada tahun 2015 KPPBC TMC Kediri menyumbang penerimaan sebesar Rp16.636.540.316.340 atau dengan capaian 102,76% melebihi target penerimaan cukai (Bea Cukai Kediri,2016). Total penerimaan tersebut akan diakumulasikan menjadi penerimaan negara. Atas penerimaan negara yang terakumulasi tersebut masing-masing daerah akan mendapatkan dana alokasi bagi hasil sesuai dengan peraturan yang ada. Daerah penghasil komoditas rokok akan memperoleh bagi hasil yang lebih besar daripada daerah yang lain. Dana bagi hasil tersebut bagi daerah akan

digunakan sebagai sumber dana pembangunan daerah untuk menangani dampak eksternal dari industri tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, motivasi penelitian ini adalah menjelaskan fenomena yang terjadi serta mengetahui implementasi penerapan konsep *pigovian tax* yang dilakukan oleh pemerintah menurut salah satu fungsi pajak sebagai *regulerend*. Sehingga berdasarkan latar belakang diatas, peneliti menentukan judul penelitan “**Implementasi Konsep Pigovian Tax Atas Pemungutan Cukai Hasil Tembakau**” melalui studi pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Kediri.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas adalah :

1. Bagaimana penerapan konsep *pigovian tax* pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Cukai Kediri ?
2. Bagaimana hambatan yang dihadapi dalam penerapan konsep *pigovian tax* pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Cukai Kediri?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini memiliki beberapa tujuan, sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui serta menjelaskan implementasi penerapan konsep *pigovian tax* pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Cukai Kediri.
2. Untuk mengetahui hambatan yang dihadapi dalam penerapan konsep *pigovian tax* pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Cukai Kediri.

D. Kontribusi Penelitian

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi kontribusi manfaat sebagai berikut :

1. Kontribusi Akademis
 - a. Menjadi salah satu bahan kajian dalam studi perpajakan dan dapat bermanfaat bagi pembangunan ilmu pengetahuan mengenai konsep *pigovian tax* serta penerapannya melalui studi Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Cukai Kediri.
 - b. Diharapkan dapat menjadi salah satu referensi bagi penelitian selanjutnya yang memiliki tema serupa.
2. Kontribusi Praktis
 - a. Bagi instansi, dalam penelitian ini adalah Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai Tipe Madya Cukai Kediri,

diharapkan dapat menjadi bahan kajian dan masukan dalam penetapan kebijakan fiskal dan perpajakan di Indonesia berkaitan dengan fungsi pajak *regulerend*.

- b. Bagi Peneliti, sebagai sarana untuk memperluas wawasan pengetahuan, khususnya mengenai konsep *pigovian tax*.

E. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan penelitian berupa uraian singkat, jelas dan terarah atas seluruh rangkaian pembahasan penelitian dari bab pertama sampai dengan bab terakhir. Penulisan dalam penelitian ini secara sistematis adalah :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab pendahuluan terdapat sub bahasan diantaranya, Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kontribusi Penelitian, dan Sistematika Pembahasan.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab tinjauan pustaka membahas mengenai teori-teori dari para pakar atau ahli yang dipakai dalam penelitian ini. Teori-teori yang dipakai adalah teori yang memiliki kaitan dengan Teori Kebijakan Publik, Fungsi Negara dan Pajak, Konsep *Pigovian tax*, Kajian mengenai Cukai.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab metode penelitian akan dibahas mengenai jenis penelitian, fokus penelitian, sampel, lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian dan analisis data.

BAB IV : HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab keempat ini menyajikan hasil-hasil dari penggalan data dan wawancara, kemudian disajikan pembahasan dari hasil-hasil penyajian data sesuai dengan fokus penelitian.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab kelima ini merupakan kesimpulan dari hasil penyajian data dan pembahasan hasil data yang diperoleh. Serta disajikan saran terkait keterbatasan penelitian.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan tinjauan terhadap empat hasil penelitian terdahulu. Peneliti membuat perbandingan terhadap keempat penelitian terdahulu sebagai bahan kajian dalam penelitian ini.

Berikut perbandingan penelitian terdahulu :

Tabel 1. Perbandingan Penelitian Terdahulu

No	Peneliti (Tahun)	Judul	Tujuan	Objek Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Arroyani dan Inayati (2013)	Evaluasi Kebijakan Penetapan Tarif Fungsi Cukai Hasil Tembakau Ditinjau dari Fungsi <i>Budgetair</i> dan Fungsi <i>Regulerend</i>	Melakukan Evaluasi Kebijakan atas penetapan tarif cukai berdasarkan tinjauan fungsi <i>budgetair</i> dan fungsi <i>regulerend</i>	Kebijakan penetapan tarif Cukai Hasil Tembakau melalui PMK 167/PMK.011/11/2011	Kenaikan target penerimaan cukai hasil tembakau melalui PMK 167/PMK.011/2011 tidak sesuai dengan <i>Revenue Productivity</i> dan jumlah batasan produksi jenis SKT yang diperkecil dianggap membahayakan dibanding jenis lain.

2.	Ayu (2013)	Formulasi Kebijakan Pajak Lingkungan (<i>Environmental Taxation</i>) sebagai Instrumen Perlindungan Lingkungan Hidup Menurut Prinsip <i>Regulerend</i>	Membahas proses perumusan kebijakan pajak lingkungan sebagai instrumen pemerintah dalam mengatur dan melindungi lingkungan berdasarkan prinsip mengatur, melalui pengamatan seberapa jauh kebijakan fiskal berkontribusi di DKI Jakarta	Kebijakan fiskal diterapkan di DKI Jakarta	1. Terdapat kebijakan fiskal terkait pengelolaan lingkungan hidup, namun fungsinya masih tumpang tindih dengan kebijakan lain. 2. Pada proses formulasi kebijakan pajak lingkungan dalam RU PDRD No.28 tahun 2009 terdapat kekurangan dalam tahap <i>policy design</i> sehingga usulan kebijakan tersebut ditolak diundangkan.
3.	Harmoni dan Juama (2005)	Internalisasi Biaya Eksternal	Membahas pengaruh internalisasi biaya eksternalitas melalui pajak pigou dan subsidi pigou terhadap sejumlah parameter pasar.	Analisis parameter pasar : jumlah barang, harga, surplus produsen, dan surplus konsumen	Internalisasi biaya eksternalitas negatif menurunkan jumlah barang yang beredar di masyarakat sekaligus menaikkan harga satuan barang tersebut.
4.	Main (2010)	<i>Simple Pigovian Taxes Vs. Emission Fees to Control Negative Externalities: Pedagogical Note</i>	Menganalisa dampak eksternalitas negatif melalui pajak atas polusi yang dikeluarkan oleh perusahaan pencemar atau yang disebut “ <i>Simple Pigovian Tax</i> ”	Analisis pajak atas polusi yang dike-luarkan perusa-haan pencemar.	Pengenaan pajak secara langsung lebih efektif dibanding pajak atas polusi keluaran kemudian meneruskan pembahasan pungutan emisi dengan aturan dan pengawasan kebijakan dan ijin perdagangan.

Sumber : diolah peneliti, 2017

Penelitian yang dilakukan oleh Arroyani dan Inayati berfokus pada evaluasi atas kebijakan cukai menurut fungsi *regulerend* dan *budgetair*. Berdasarkan penelitian tersebut dihasilkan kesimpulan bahwa penetapan kebijakan PMK 167/PMK.011/2011 lebih memprioritaskan fungsi *budgetair* daripada fungsi *regulerend*. Sedangkan dalam penelitian ini, peneliti ingin melakukan analisis penerapan fenomena *pigovian tax* dengan mengkaji penerapan pungutan cukai hasil tembakau menurut *fungsi regulerend*. Berdasarkan jenis penelitiannya, penelitian yang dilakukan tahun 2013 dengan penelitian ini sama-sama menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif.

Penelitian Ayu menggambarkan fenomena sosial mengenai pajak lingkungan berdasarkan teori mengenai pajak daerah, pajak lingkungan, dan *pigovian tax*. Perbedaan penelitian Ardilla dengan penelitian ini terletak pada lokasi dan situs penelitian yang berbeda. Meskipun tema penelitian keduanya memiliki kemiripan tema berkaitan fungsi *regulerend* pemerintah dalam internalisasi eksternalitas. Pada penelitian tersebut, peneliti sebelumnya menetapkan fokus penelitian pada kajian formulasi kebijakan pajak lingkungan yang dilaksanakan provinsi DKI Jakarta. Sedangkan dalam penelitian ini peneliti mengkaji penerapan *pigovian tax* melalui analisi pungutan cukai menurut *fungsi regulerend* yang dilakukan KPPBC TMC Kediri. Keduanya memiliki kesamaan menggunakan jenis penelitian dengan pendekatan kualitatif untuk menggambarkan fenomena sosial.

Penelitian yang berjudul “Internalisasi Biaya Eksternal” membahas mengenai pengaruh internalisasi biaya eksternalitas melalui pajak pigou dan subsidi pigou terhadap sejumlah parameter pasar. Penelitian yang dilakukan tahun 2005 ini menyajiakan analisis data kuantitatif dengan menggunakan parameter pasar yaitu jumlah barang, harga, surplus produsen dan konsumen. Tinjauan terhadap penelitian tersebut dimaksudkan peneliti untuk memperkaya wawasan dan sebagai bahan masukan dalam penelitian ini karena memiliki kemiripan tema yang sama.

Kajian yang keempat, Penelitian berjudul “*Simple Pigovian Taxes Vs. Emission Fees to Control Negative Externalities : Pedagogical Note*”. Penelitian oleh Main ini mengkaji analisis dampak eksternalitas negatif melalui pajak atas polusi yang dikeluarkan oleh perusahaan pencemar atau yang disebut “*Simple Pigovian Tax*”. Kajian-kajian tersebut menunjukkan bahwa memajaki polusi secara langsung lebih efektif daripada pajak keluaran. Sehingga dalam penelitian Main (2010) ini menunjukkan secara sederhana melalui angka bahwa pajak polusi secara langsung lebih efisien daripada pajak keluaran, serta membahas biaya emisi melalui perintah, kontrol peraturan, dan ijin perdagangannya. Tujuan peneliti kajian terhadap penelitian Main (2010) dimaksudkan sebagai bahan memperluas wawasan dan bahan masukan peneliti dalam melakukan kajian terhadap *pigovian tax*.

B. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Beberapa ahli telah mengemukakan pendapat mengenai definisi kebijakan publik. Definisi kebijakan publik seperti yang disampaikan Thomas R. Dye dalam Wahab (2012:14) bahwa kebijakan publik adalah *‘whatever governments choose to do or not to do’* (pilihan tindakan apa pun yang dilaksanakan atau tidak dilakukan oleh pemerintah). Sementara itu menurut Adisasmita (2015:1) Kebijakan Publik adalah kebijakan atau cara bagaimana yang dilakukan pemerintah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan publik/masyarakat, yaitu peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Lutfi dan Kurniawan (2012:13), kata kebijakan sepadan dengan kata *“policy”* yang dibedakan dari kata “kebijakan” dan kata “sosial”. Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Pilihan keputusan kebijakan tersebut sebagai prinsip-prinsip yang mengatur tindakan mencapai tujuan-tujuan tertentu. Dengan kata lain kebijakan merupakan suatu ketetapan yang memuat prinsip-prinsip untuk mengarahkan cara-cara bertindak yang dibuat secara terencana dan konsisten dalam mencapai tujuan tertentu. Lester dalam Lutfi dan Kurniawan (2012:14), pengertian kebijakan publik adalah proses atau serangkaian keputusan atau aktivitas pemerintah yang didesain untuk mengatasi masalah publik, apakah hal itu riil atau masih direncanakan.

Berdasarkan beberapa pendapat ahli mengenai pengertian kebijakan publik, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah seperangkat cara yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan dalam hal ini pemerintah untuk melaksanakan wewenang pemerintah dalam mencapai tujuan tertentu. Tujuan pembuatan kebijakan dimaksudkan untuk dapat memperbaiki masalah-masalah yang sedang dihadapi atau mengantisipasi kondisi dimasa mendatang.

2. Proses Kebijakan Publik

Setelah melakukan formulasi atas masalah kebijakan, masalah dicarikan solusi berupa kebijakan publik apa yang akan diambil. Menurut Lutfi dan Kurniawan (2012:25), proses desain kebijakan dibagi menjadi tujuh tahap sebagai berikut :

a. Tahap Pengkajian Persoalan

Tahap ini bertujuan menemukan dan memahami hakikat permasalahan yang berhasil diidentifikasi; merumuskan masalah yang dihadapi; serta menunjukkan hubungan kausal dari permasalahan yang berhasil diidentifikasi.

b. Penetapan Tujuan dan Sasaran Kebijakan.

Hal ini diperlukan sebagai pijakan dalam merumuskan alternatif intervensi yang diperlukan serta menjadi pijakan standar penilaian apakah langkah intervensi tersebut bisa disebut “gagal” atau “berhasil”.

c. Penyusunan Model.

Beberapa alternatif kebijakan intervensi dituangkan dalam bentuk hubungan kausalitas (model) antar masalah yang dihadapi dan dirumuskan secara sederhana. Tujuan penyusunan model dimaksudkan untuk mempermudah analisis sekaligus memilih alternatif kebijakan intervensi. Model tersebut dapat berupa diagram alur (*flow chart*), maupun diagram panah (*arrow chart*).

d. Perumusan Alternatif Kebijakan

Alternatif kebijakan merupakan sejumlah alat dan cara yang dipakai untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditentukan. Rumusan alternatif tersebut diawali dengan penjelasan kerangka logika yang terkait dengan berbagai kemungkinan yang muncul dalam kerangka intervensi masalah.

e. Penentuan Kriteria Pemilihan Alternatif Kebijakan

Kriteria dan parameter yang bisa dimanfaatkan untuk memilih alternatif kebijakan antara lain :

- 1) *Technical feasibility*, yang menekankan pada aspek efektivitas langkah intervensi dalam mencapai tujuan dan sasaran;
- 2) *Economic and financial feasibility*, yang menekankan aspek efisiensi yakni biaya dan keuntungan yang diperoleh dengan menggunakan teknik *cost and benefit analysis*;

- 3) *Political viability*, yang melihat dampak politik yang ditimbulkan berupa tingkat akseptabilitas (*acceptability*), kecocokan dengan nilai masyarakat (*appropriateness*), responsifitas (*responsiveness*), kesesuaian dengan undang-undang (*legal suitability*), serta pemerataan (*equity*);
- 4) *Administrative operability* yang melihat dari dimensi otoritas instansi pelaksana, komitmen kelembagaan, kapabilitas staf dan dana serta dukungan organisasi.

f. Penilaian Alternatif Kebijakan

Melalui penilaian ini akan ditemukan alternatif intervensi yang paling efektif, efisien, dan visibel dalam memecahkan masalah yang dihadapi. Oleh karena itu alternatif intervensi yang dipilih paling tidak harus yang efektif dalam mencaai tujuan dan sasaran, yang paling efisien dalam sisis biaya dan keuntungan, yang paling bisa diterima oleh *stakeholder*, dan dana serta dukungan organisasi.

g. Perumusan Rekomendasi Kebijakan

Rekomendasi kebijakan dibuat berdasar perolehan skor beberapa alternatif intervensi, dimana alternatif ini dinilai layak untuk mencapai tujuan dan sasaran, memakan biaya yang optimal dengan keuntungan maksimal, diterima oleh seluruh pemangku kepentingan serta sesuai dengan etika dan nilai yang berlaku dalam masyarakat dan peraturan perundangan, dan secara kelembagaan bisa dilaksanakan. Selain itu, alternatif intervensi tersebut juga

dipertimbangkan secara lebih komprehensif, holistik, integratif intervensi yang direkomendasikan ditetapkan dan disahkan sehingga memiliki kekuatan hukum.

Sedangkan menurut Lutfi dan Kurniawan (2012:33) proses perumusan kebijakan publik secara singkat terdiri dari tahap-tahap :

- a. Identifikasi masalah yang akan mengarah kepada permintaan untuk mengatasi masalah tersebut.
- b. Formulasi kebijakan berupa langkah yang dilakukan setelah pemilihan alternatif;
- c. Legitimasi kebijakan;
- d. Implementasi;
- e. Evaluasi melalui berbagai sumber untuk melihat sejauh mana usaha pencapaian tujuan.

3. Pemerintahan Yang Baik (*Good Government*)

Good government sering kali dikaitkan den/gan sistem pengelolaan administrasi publik yang baik. Kepemerintahan (*government*) memiliki tiga pilar yaitu ekonomi, politik, dan administratif. Sektor ekonomi berimplikasi mewujudkan keadilan, kesejahteraan dan peningkatan kualitas hidup. Kepemerintahan administratif merupakan sistem implementasi proses kebijakam. Sedangkan kepemerintahan politik memiliki fungsi untuk menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sehingga pengertian *good government* mengandung dua pengertian, yaitu nilai yang

menjunjung tinggi keinginan rakyat, meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan berkeadilan sosial. Serta aspek-aspek fungsional dan pemerintahan yang efektif efisien dalam melaksanakan tugas dan wewenang.

Karakteristik *Good Government* menurut United Nations Development Programs (UNDP) sebagai berikut (Adisasmito, 2015:46) :

- a. *Participation*. Artinya bahwa partisipasi setiap warga negara dibutuhkan dalam pembuatan keputusan. Seperti pemilihan kepala negara, rakyat memiliki hak suara baik langsung maupun secara intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingan.
- b. *Rule of law*. Aturan hukum yang dibuat harus mewakili dan adil tanpa adanya subjektifitas dan diskriminasi.
- c. *Transparency*. Wewenang dan tanggung jawab yang dilaksanakan harus dibangun atas dasar kebebasan atas arus informasi sehingga informasi dapat dipahami dan dimonitor.
- d. *Responsiveness*. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.
- e. *Consensus orientation*. Untuk memutuskan pilihan terbaik bagi kepentingan semua pihak maka *good governance* dapat menjadi sebuah perantara mencapainya.

- f. *Equity*. Kesempatan dan peluang yang dimiliki oleh semua warga negara tanpa terkecuali memiliki porsi yang sama untuk meningkatkan dan menjaga kesehakteraan mereka.
- g. *Effectiveness and efficiency*. Proses pelaksanaan wewenang dan tanggungjawab dijalankan dengan menggunakan sumber-sumber yang dimiliki dengan sebaik mungkin secara efektif dan efisien.
- h. *Accountability*. Para pembuat keputusan dan pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*.
- i. *Strategic vision*. Prespektif *good governance* dan pengembangan sumberdaya harus dimiliki oleh para pembuat kebijakan dengan berorientasi pembangunan berkelanjutan (*visioner*).
(Adisasmita,2015:46)

4. Implikasi dan Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik sebagai suatu keputusan untuk mengatasi masalah masyarakat sehari-hari sehingga harus senantiasa berwawasan ke depan (*goal oriented*) dan memiliki sifat futuristis. Anderson (1975) mendefinisikan kebijakan publik sebagai aturan atau kebijakan yang dibangun oleh badan dan pejabat-pejabat pemerintah yang memiliki impilkasi sebagai berikut :

- a. Kebijakan publik selalu memiliki maksud tujuan tertentu atau tindakan –tindakan yangmemiliki orientasi pada tujuan;
- b. Kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah;

- c. Kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dikehendaki untuk dilakukan;
- d. Kebijakan publik yang diambil dapat memiliki sifat positif dalam arti sebagai tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu, atau memiliki sifat negatif dalam arti sebagai keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e. Kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya (arti positif) didasarkan pada aturan perundangan yang sifatnya mengikat dan memaksa.

(Tangkilisan, 2003:2)

Kebijakan pemerintah diupayakan untuk dapat memberikan kebermanfaatan bagi masyarakat, dalam wujud kesejahteraan, keadilan, kemandirian, dan tidak bersifat diskriminatif. Meskipun masyarakat memiliki keberagaman kepentingan dan kemampuan, namun kebijakan publik yang dilakukan pemerintah diharap bisa memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat secara luas dan optimal. Implikasi dan implementasi kebijakan publik dapat dilaksanakan pada berbagai sektor publik seperti, ekonomi, politik, budaya, dan sebagainya.

Salah satu implementasi kebijakan publik di Indonesia dilakukan oleh pemerintah sebagai kebijakan peraian eksternalitas. Eksternalitas negatif yang ingin dikontrol pemerintah berupa polusi air dan udara, limbah industri, bahaya dari sopir-sopir mabuk atau terhadap tambang-tambang terbuka yang dimanfaatkan secara berlebihan. Selain itu juga

ingin memaksimalkan eksternalitas positif, seperti penemuan barang baru, radio, penemuan obat baru, pendidikan, dan sebagainya. Eksternalitas negatif diberikan sanksi sedangkan eksternalitas positif diberikan insentif yang menarik agar terjadi keseimbangan. Penanganan masalah eksternalitas tidak secara mutlak dipecahkan sendiri oleh pemerintah, namun diperlukan pihak lain (swasta) pula. Hal ini diperlukan beberapa pendekatan yang biasa dilakukan, melalui :

- a. *Negosiasi*. Pendekatan ini dapat dilaksanakan apabila terdapat dua pihak yang saling berseberangan kepentingan. Misalnya pembuangan limbah industri ke sungai yang mencemari kolam ikan di hulu, maka atas dampak tersebut pihak-pihak yang terlibat akan bernegosiasi untuk kepentingannya.
- b. *Pertanggungjawaban (liability rules)*. Pendekatan ini dilaksanakan dengan menggunakan kerangka hukum (bukan intervensi pemerintah) melalui sistem pertanggungjawaban. Pembuat eksternalitas secara hukum bertanggungjawab terhadap kerusakan yang ditimbulkan.
- c. *Tindakan Korektif*. Pengendalian ini dilaksanakan pemerintah dengan menggunakan pengendalian langsung dapat berupa denda uang untuk memaksa industri penghasil eksternalitas negatif membayar apa yang telah dilakukan.

- d. Pengendalian Langsung (*direct control*). Pengendalian ini dilaksanakan langsung oleh pemerintah disetiap jenis polusi maupun eksternalitas negatif, seperti kesehatan. Namun pengendalian ini sering mengalami kegagalan.
- e. Pajak Emisi Polusi. Upaya menghindari kegagalan pengendalian langsung, beberapa ahli ekonomi mengusulkan instrument baru pengendalian eksternalitas melalui pajak emisi. Perusahaan yang telah membuat polusi harus membayar pajak atas polusi yang ditimbulkan senilai kerusakan yang ditimbulkan.
(Adisasmita,2015:55)

C. Fungsi Pemerintah Dalam Sektor Ekonomi dan Perpajakan

Prof. Dr. H. Rochmat Soemitro, S.H, mengemukakan mengenai definisi pajak merupakan iuran rakyat kepada kas negara dengan tidak mendapat jasa timbal balik (*tegenprestatie*) yang langsung dapat ditunjuk dan digunakan untuk membiayai pengeluaran umum. Pengertian lainnya pajak adalah peralihan kekayaan dari rakyat kepada kas negara untuk membiayai pengeluaran rutin dan surplusnya digunakan untuk membiayai *public investment*.

Sedangkan menurut Dr Soeparman Soemahamidjaja (1964), pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum.

Beberapa definisi pajak menurut para ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa pajak dapat diartikan sebagai iuran wajib rakyat atau pungutan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan negara yang pungutannya dapat dipaksakan demi mencapai kesejahteraan umum. Karena sifat pungutan yang dapat dipaksakan, maka dalam ketetapannya dibutuhkan undang-undang atau aturan yang memiliki kekuatan hukum. Tujuan pemungutan pajak untuk memenuhi kesejahteraan umum, hal ini membuat seolah pemungutan pajak tidak untuk memberikan kontraprestasi langsung kepada pembayar pajak.

Pemungutan pajak tidak dilakukan tanpa aturan. Pajak dipungut berdasarkan asas-asas pemungutan pajak agar tujuan pemungutan dapat tercapai. Asas pemungutan pajak salah satu yang terkenal adalah pendapat dari Adam Smith (Suandy, 2014). Menurut Adam Smith pemungutan pajak sebaiknya didasarkan atas empat asas atau dikenal dengan istilah *four maxim*. Empat asas pemungutan tersebut yaitu :

1. Keadilan (*Equity/Equility*)

Keadilan dimaksudkan agar pembebanan pajak dapat diseimbangkan sesuai dengan kemampuan wajib pajak. Negara tidak boleh melakukan diskriminasi antar sesama wajib pajak, sehingga perlakuan wajib pajak harus disesuaikan dengan kondisi dan keadaan wajib pajak.

2. Kepastian (*Certainty*)

Prinsip kepastian dimaksud agar pembayaran pajak harus jelas dan tidak mengenal kompromi (*not arbitrary*). Dalam hal ini asas kepastian hukum yang diutamakan mengenai subjek pajak, objek pajak, tarif pajak, dan ketentuan mengenai pembayaran pajaknya.

3. Tepat Pemungutan (*Convenience of payment*)

Pemungutan pajak hendaknya dipungut pada saat yang tepat bagi wajib pajak, yaitu saat sedekat-dekatnya dengan saat diterimanya penghasilan/keuntungan yang dikenakan pajak.

4. *Economic of collections*

Pemungutan pajak hendaknya dilakukan seefisien mungkin, tidak diperkenankan apabila biaya pemungutan pajak lebih besar dari penerimaan pajak itu sendiri. Hal ini dimaksud agar tidak terjadi kesia-siaan dalam pemungutan pajak.

Selain berdasarkan asas-asas pemungutan perpajakan juga dilakukan berdasarkan teori-teori pemungutan. Setidaknya terdapat lima teori memberikan justifikasi pemberian hak kepada negara untuk memungut pajak (Mardiasmo, 2013:3). Teori-teori tersebut antara lain :

1. Teori Asuransi

Negara melindungi keselamatan jiwa, harta benda, dan hak-hak rakyat. Oleh karena itu rakyat harus membayar pajak yang diibaratkan sebagai suatu premi asuransi karena memperoleh jaminan perlindungan tersebut.

2. Teori Kepentingan

Pembagian beban pajak kepada rakyat didasarkan pada kepentingan (misalnya perlindungan) masing-masing orang. Semakin besar kepentingan seseorang terhadap negara, makin tinggi pajak yang harus dibayar.

3. Teori Daya Pikul

Beban pajak untuk semua orang harus sama beratnya, artinya pajak harus dibayar sesuai dengan daya pikul masing-masing orang. Untuk mengukur daya pikul dapat digunakan dua pendekatan yaitu unsur objektif melalui penghasilan yang dimiliki seseorang dan juga unsur subjektif melalui besarnya kebutuhan materiil yang harus dipenuhi.

4. Teori Bakti

Dasar keadilan pemungutan pajak terletak pada hubungan rakyat dengan negaranya. Sebagai warga negara yang berbakti, rakyat harus selalu menyadari bahwa pembayaran pajak adalah suatu kewajiban.

5. Teori Daya Beli

Dasar keadilan terletak pada akibat pemungutan pajak, maksudnya memungut pajak berarti menarik daya beli dari rumah tangga masyarakat untuk rumah tangga negara. Selanjutnya negara akan menyalurkannya kembali ke masyarakat dalam bentuk pemeliharaan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian

kepentingan seluruh masyarakat lebih diutamakan. (Mardiasmo, 2013)

Berdasarkan asas-asas dan justifikasi teori pemungutan pajak, pemungutan pajak tidak dapat dilakukan secara semena-mena oleh pemerintah tanpa adanya alasan dan prosedur tertentu. Salah satu alasan negara harus memungut pajak karena negara memiliki fungsi-fungsi yang harus dijalankan. Berikut uraian penjabaran fungsi negara dan fungsi pajak :

1. Fungsi Negara

Fungsi negara dalam hal ini pemerintah memiliki tiga fungsi pokok menjalankan perekonomian negara dari segi ekonomi. Tiga fungsi pokok tersebut fungsi kebijakan fiskal pemerintah menurut Musgrave dan Musgrave secara rinci dalam Rosdiana dan Irianto (2014: 32) adalah :

a. Fungsi Alokasi

Pemerintah memiliki peran yang cukup vital dalam aktivitas ekonomi negara sebagai penyedia barang, jasa dan menentukan besarnya harga. Cara yang dilakukan oleh pemerintah dapat melalui intervensi dalam menyediakan barang/jasa tersebut. Terkait dengan fungsi alokasi, Musgrave dalam menyatakan bahwa :

The provision for social goods, or the process by which total resource use is divided between private and social goods and by which the mix of social goods is chosen.

This provision may be termed the allocation function of budget policy. Regulatory policies, which may also be considered a part of the allocation function, are not included here because they are not primarily a problem of budget policy (Rosdiana dan Irianto, 2014:32).

b. Fungsi Distribusi

Selain masalah alokasi, tanggung jawab lain yang diemban pemerintah yaitu mendistribusikan pendapatan agar kesejahteraan dapat menyebar ke seluruh masyarakat. Melalui pemungutan pajak, negara bisa menyediakan pelayanan kesehatan yang murah dan pendidikan yang terjangkau. Negara juga dapat memberikan subsidi atas kebutuhan vital masyarakatnya. Inilah yang disebut dengan fungsi distribusi, Musgrave mendefinisikan sebagai *“adjustment of the distribution of income and wealth to ensure conformance with what society considers a “fair” or “just” state of distribution...”* (Rosdiana dan Irianto, 2014 :39).

c. Fungsi Stabilisasi

Masalah pengangguran, inflasi, pertumbuhan ekonomi, suplai uang, nilai tukar dan masih banyak aspek makro ekonomi lainnya tidak bisa diselesaikan oleh pasar secara otomatis. Karena itu, pemerintah yang harus mengatasi masalah tersebut. Musgrave menyatakan bahwa fungsi stabilisasi pemerintah dilakukan dengan menggunakan kebijakan anggaran sebagai alat untuk menjaga agar tingkat tenaga kerja tinggi, tingkat stabilitas harga

yang pantas/layak, pertumbuhan ekonomi yang tepat, dengan mempertimbangkan dampaknya bagi perdagangan dan keseimbangan pembayaran.

d. Fungsi Regulasi

Dalam eksternalitas negatif, produsen tidak sepenuhnya menanggung biaya-biaya yang timbul akibat buruk produksi, yang merupakan eksekusi proses produksi suatu barang. Dalam beberapa kasus, masyarakat yang harus menanggung biaya atau efek samping tersebut. Oleh karena itu, negara pula harus berfungsi sebagai *regulator*. Negara dapat mewajibkan pengusaha membuat analisis mengenai dampak lingkungan, membuat tempat pembuangan limbah atau dapat pula melalui mekanisme pemungutan pajak (Rosdiana dan Irianto, 2014 : 40).

2. Fungsi Pajak

Berbagai literatur menjelaskan bahwa pajak memiliki dua fungsi, yaitu fungsi *regulerend* dan fungsi *budgeter*. Namun dalam perkembangannya, pajak dapat pula memiliki fungsi demokrasi, dan fungsi redistribusi (Ilyas dan Burton, 2013:13).

a. Fungsi *Budgetair*

Dalam mencapai tujuan pembangunan, negara membutuhkan sumber-sumber sebagai pemenuhan kebutuhan, salah satunya pajak. Pajak sebagai sumber dana bagi pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran (Mardiasmo, 2013:1). Aspek

penting dalam pemenuhan kebutuhan negara salah satunya yaitu sumber pendanaan. Negara membutuhkan sumber pendanaan dalam melakukan setiap aktivitas pembiayaannya. Bagi negara berkembang, pajak merupakan salah satu penyumbang terbesar bagi negara penerimaan negara. Seperti Indonesia, pajak memiliki peran utama dalam membiayai pengeluaran negara, meskipun masih ada sumber penunjang penerimaan berasal dari sektor non pajak. Pendapatan sektor perpajakan mendominasi penerimaan negara Indonesia sebesar 85,6% atau sebesar Rp1.498,9 triliun dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tahun 2017 dibanding dengan sektor penerimaan bukan pajak dan hibah (Kementrian Keuangan RI, 2017)

Pemerintah suatu negara tidak jarang melakukan kebijakan *second best theory* sebagai alternatif cara memenuhi fungsi *budgetair*. Negara terkadang memiliki sumber yang potensial sebagai penerimaan negara yang sulit untuk dipungut (*hard to tax*), maka pemerintah dapat mengedepankan asas *simplicity/easy of administration* daripada *equity*. Contoh penerapannya misalkan dengan *schedular taxation* atau *presumptive taxation* (Rosdiana dan Irianto, 2014: 46).

b. Fungsi Regulerend

Negara membutuhkan aturan atau regulasi dalam menjalankan setiap aktivitas. Pajak digunakan sebagai alat untuk

mengatur masyarakat baik di bidang ekonomi, sosial, maupun politik dengan tujuan tertentu (Suandy,2014:13). Fungsi regulasi dimaksudkan sebagai alat regulasi atau alat pengatur. Fungsi regulasi, dalam Marsuni (2006:59) pajak berfungsi sebagai instrumen regulasi yang bersinggungan dengan kebijakan pembangunan nasional guna membangun struktur ekonomi yang kondusif sehingga dapat mendorong tumbuhnya investasi. Pajak dapat pula digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu dapat dilihat dalam contoh :

- 1) Insentif pajak digunakan untuk mendorong investasi dalam negeri maupun asing (misalnya pemberian *tax holiday* kepada perusahaan);
 - 2) Peraturan pajak ekspor yang lebih rendah dimaksudkan untuk mendorong produk tertentu dalam rangka memenuhi kebutuhan dalam negeri;
 - 3) Pajak tinggi dikenakan terhadap minuman keras untuk mengurangi konsumsi minuman keras
- (Mardiasmo, 2013:2).

D. Eksternalitas

1. Definisi Eksternalitas

Keberadaan kuasa pasar dan eksternalitas merupakan fenomena yang saling terkait dengan kegagalan pasar (*market failure*) atas ketidakmampuan sejumlah pasar yang tidak diatur dalam

mengalokasikan sumberdaya secara efisien. Definisi mengenai eksternalitas telah dibahas oleh beberapa ahli, seperti dikemukakan oleh Pindyck dan Rubinfeld (2012:734) eksternalitas dalam kaitannya dengan mekanisme pasar merupakan semua tindakan yang dilakukan oleh produsen atau konsumen yang mempengaruhi produsen atau konsumen lain namun tidak dimunculkan dalam harga pasar. Begitu pula dalam Mankiw (2015:196) eksternalitas adalah “*the uncompensated impact of one person’s actions on the well-being of a bystander*”. Sementara menurut Mankiw (2002:256) eksternalitas merupakan dampak tindakan suatu pihak terhadap kesejahteraan atau kondisi pihak lain dan orang pihak lain tersebut tidak membayar atau menerima kompensasi atas dampak tindakan tersebut. Terdapat dua syarat terjadinya eksternalitas, yaitu adanya pengaruh dari suatu tindakan dan tidak adanya kompensasi yang dibayar atau diterima (Harmoni dan Juarna, 2005). Sehingga eksternalitas dapat diartikan sebagai dampak eksternal atas suatu aktivitas ekonomi satu pihak terhadap pihak lain yang tidak diperhitungkan dalam mekanisme harga pasar. Sehingga definisi eksternalitas ini lebih menekankan pada dampak non pasar yang secara langsung memiliki pengaruh pada satu pihak terhadap pihak lain.

2. Jenis Eksternalitas

Dampak eksternal yang muncul dalam suatu aktivitas tertentu dapat berbentuk dua jenis yaitu :

a. Eksternalitas Negatif

Eksternalitas negatif merupakan dampak eksternal atas suatu eksternalitas yang memiliki dampak merugikan. Dampak negatif dari eksternalitas dapat muncul pada aktivitas penggunaan kendaraan bermotor yang mengeluarkan limbah berupa asap dari knalpot. Asap kendaraan sebagai dampak eksternal dari konsumsi bahan bakar dapat menyesakkan napas manusia yang menghisap asap tersebut (Mankiw, 2002:256).

b. Eksternalitas Positif

Dampak positif yang timbul atas eksternalitas disebut sebagai eksternalitas positif. Eksternalitas positif seringkali membawa manfaat bagi para pelakunya. Contoh positif dari eksternalitas salah satunya pada kegiatan riset. Riset memiliki tujuan untuk mengkaji teori maupun mencari dan menciptakan teknologi terbaru agar dapat diaplikasikan dalam kehidupan dan mempermudah pekerjaan. Pada kegiatan riset inilah eksternalitas positif berlaku (Mankiw, 2002:257).

3. Koreksi Mengatasi Eksternalitas

Eksternalitas negatif perlu diredam, agar dampaknya tidak semakin parah. Sementara eksternalitas positif perlu dikembangkan dan didorong agar manfaat positif atas aktivitas tertentu dapat semakin dimaksimalkan. Upaya untuk optimalisasi atas eksternalitas dikenal dengan istilah internalisasi eksternalitas. Internalisasi eksternalitas

Mankiw (2002:261) merupakan “penciptaan insentif agar orang-orang bersedia menanggung atau memperhitungkan dampak-dampak eksternal dari tindakan mereka”. Upaya internalisasi eksternalitas dapat dilakukan melalui :

a. Solusi Sektor Swasta

Pada keadaan tertentu eksternalitas dapat diatasi melalui peningkatan standar moral atau ancaman penerapan sanksi sosial. Cara lain melalui derma atau amal yang terkadang dilakukan suatu organisasi untuk mengatasi suatu eksternalitas. Seperti dibentuknya organisasi sosial yang memang memiliki fokus untuk pelestarian lingkungan hidup atau perusahaan-perusahaan yang memberikan beasiswa kepada masyarakat sebagai upaya internalisasi eksternalitas positif.

Cara lain melalui mekanisme pasar swasta eksternalitas ditangani dengan penyusunan kontrak atau perjanjian di antara pihak-pihak yang menaruh kepentingan. Pemikiran cara tersebut disebut dengan *coase theorem* atau teorema coase. Menurut Mankiw (2002:266) teorema coase merupakan “pemikiran yang menyatakan bahwa seandainya berbagai pihak yang berkepentingan dapat merundingkan langkah-langkah tanpa menimbulkan biaya khusus yang memberatkan alokasi sumber-sumber daya, maka mereka dapat mengatasi sendiri masalah eksternalitas”.

b. Kebijakan Pemerintah

Kegagalan penerapan teorema Coase pada sektor swasta sebagai upaya pemecahan masalah eksternalitas mengharuskan pemerintah untuk ikut andil dalam internalisasi eksternalitas ini. Menurut Krugman dan Wells (2005) dalam Harmoni dan Juarna (2005) setidaknya terdapat empat aksi yang biasa dilakukan pemerintah untuk mengatasi eksternalitas ini :

- 1) Menetapkan baku lingkungan (*environmental standards*);
- 2) Memberlakukan pajak polusi (*pollution taxes*);
- 3) Memberikan izin berpolusi yang dapat diperjualbelikan (*tradable emissions permit*); dan
- 4) Memberlakukan pajak/subsidi bagi perusahaan yang menghasilkan eksternalitas.

Sementara dalam Mankiw (2002) kebijakan publik yang dapat dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya mengatasi eksternalitas melalui :

1. Regulasi

Pemerintah dapat memberikan larangan atau bahkan mewajibkan tindakan tertentu dari pihak tertentu untuk mengatasi masalah eksternalitas. Contoh sederhana regulasi dapat dilaksanakan pada regulasi untuk menghentikan kebiasaan membuang limbah industri ke sungai, karena biaya sosial yang harus ditanggung lebih besar daripada keuntungan tindakan tersebut (Mankiw,2002:270).

2. *Pigovian tax* dan Subsidi

Penerapan pajak disini tidaklah seperti jenis pajak lainnya. *Pigovian tax* diterapkan khusus untuk mengatasi masalah eksternalitas. Adanya eksternalitas membuat masyarakat harus mempertimbangkan dan memperhitungkan kesejahteraan pihak lain. Dengan penerapan *pigovian tax* ini akan mendorong alokasi sumber daya mendekati titik optimum sosial. Sehingga selain dapat memberikan tambahan pendapatan, penerapannya dapat meningkatkan efisiensi ekonomi (Mankiw, 2003:272).

3. Izin Polusi yang Dapat Diperjualbelikan

Upaya mengatasi eksternalitas melalui cara ini, setiap perusahaan harus mengurus izin tertentu untuk menghasilkan emisi atau polusi sehingga mencapai sasaran pengurangan emisi secara efisien. Perusahaan yang menghasilkan kadar polusi di luar izin yang telah diurus akan dikenakan denda yang besar. Izin dialokasikan melalui jumlah total izin yang dipilih sedemikian rupa sehingga memperoleh kadar emisi atau polusi maksimum yang diinginkan antarperusahaan (Pindyck dan Rubinfeld, 2012: 745).

E. *Pigovian Tax*

1. Definisi dan Sejarah *Pigovian Tax*

Munculnya konsep *pigovian tax* ini berawal dari perhatian ekonom Inggris terhadap teori ekonomi kesejahteraan yang lebih khusus menjawab masalah output ekonomi dapat dimaksimalkan agregatnya demi kebaikan masyarakat. Selanjutnya pemikiran tersebut bertujuan untuk mengendalikan dampak negatif akibat inefisiensi atau kegagalan pasar yang merujuk pada konsep eksternalitas. Pencetus gagasan ini dimulai oleh seorang ahli ekonomi dari *Cambridge University* yaitu Arthur Cecil Pigou (1877-1959). Arthur C. Pigou tertarik menganalisis ekonomi politik karena praktik ekonomi dalam kehidupan. Arthur C. Pigou telah melahirkan beberapa pemikiran ekonomi yang kemudian dikenal luas keseluruh dunia. Pokok-pokok pemikiran Pigou antara lain, ekonomi kesejahteraan (*economic welfare*), analisis eksternalitas, hubungan industri dan bea impor, dan sebagainya.

Mankiw dkk (2014) menjelaskan bahwa pengertian *pigovian tax* yaitu pajak yang diberlakukan untuk memperbaiki dampak-dampak dari suatu eksternalitas negatif. Mankiw (2014) menyebutkan *pigovian tax* sebagai *corrective tax* yaitu pajak yang didesain untuk mendorong pihak swasta untuk mempertimbangkan biaya yang timbul akibat eksternalitas negatif. “*Corrective tax is a tax design to induce private*

decision makers to take account of the social costs that arise from a negative externality.” (Mankiw,2014:203)

Berdasarkan penjabaran pengertian *pigovian tax* menurut Mankiw, dapat pula dijelaskan bahwa *pigovian tax* merupakan alternatif kebijakan (pajak) yang dilakukan untuk meredam eksternalitas negatif sebagai biaya yang harus dipertimbangkan oleh pihak swasta (perusahaan).

2. Konsep *Pigovian tax*

Konsep *Pigovian tax* berawal dari pemikiran solusi atas permasalahan pemerintah untuk mengendalikan dampak negatif akibat kegagalan pasar menentukan harga yang sesuai untuk barang publik tertentu. Dampak negatif atas kegagalan pasar tersebut disebut dengan *externality*. Eksternalitas muncul apabila seorang melakukan kegiatan ekonomi yang mempengaruhi kesejahteraan orang lain, namun tidak membayar atau menerima kompensasi/imbalan atas pengaruh itu. Jika pengaruh tersebut negatif maka disebut eksternalitas negatif, namun apabila dampak yang ditimbulkan bersifat menguntungkan maka disebut eksternalitas positif. (Mankiw dkk, 2014:192)

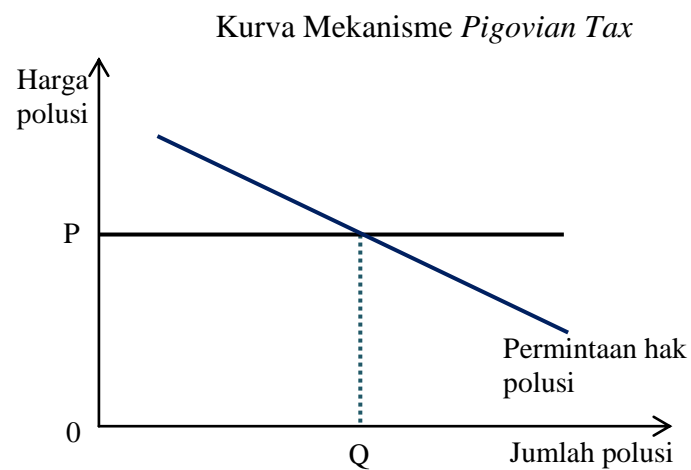
Penerapan *pigovian tax* menurut Pigou dalam Nijs (2016) adalah untuk mengoreksi eksternalitas negatif dan menentukan kembali harga dasar permintaan-penawaran ketika eksternalitas seakan ikut diperhitungkan, dengan total harga yang tertinggi dan permintaan yang terendah sebagai konsekuensi. Melalui konsep ini Pigou membuat

konsep ekonomi sebagai ilmu ekonomi kesejahteraan, disamping juga mengembangkan teori sistematis pertama mengenai kegagalan pasar. Melalui konteks ekonomi kesejahteraan, Pigou mendefinisikan eksternalitas sebagai biaya yang dikenakan dan keuntungan diberikan oleh pihak lain yang tidak diperhitungkan oleh seseorang yang melakukan suatu tindakan. Melalui adanya eksternalitas ini dapat mengintervensi pemerintah untuk dapat melakukan kebijakan yang cukup. *Pigovian tax* ini memiliki tujuan yang berbeda dengan pajak pendapatan, karena penerapannya berfokus untuk mengoreksi eksternalitas negatif. (Nijs, 2016:158)

Pigovian tax menetapkan harga terhadap hak tindakan seorang untuk menghasilkan polusi. Dapat diibaratkan ketika pasar mengalokasikan barang-barang kepada pembeli yang menawarkan dengan harga tertinggi. *Pigovian tax* mengalokasikan polusi kepada pabrik-pabrik yang menanggung biaya penurunan polusi yang lebih tinggi. Pemerintah dapat menentukan berapa pun tingkat polusi serta pemerintah dapat pula mencapai tujuan dengan biaya terendah dengan menggunakan konsep pajak. Beberapa ekonom juga berpendapat bahwa *pigovian tax* lebih bermanfaat bagi lingkungan dan dapat menurunkan tingkat polusi yang lebih efisien (Mankiw dkk, 2014:199)

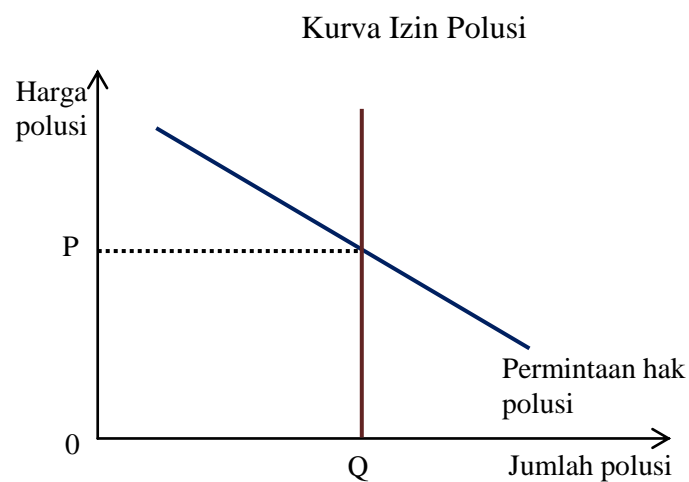
Alternatif pengurangan polusi melalui *pigovian tax* sering disandingkan kebijakan izin polusi. Meskipun keduanya memiliki kemiripan tapi keduanya tidaklah sama. Pengenaan *pigovian tax*,

perusahaan yang menghasilkan polusi harus membayar pajak kepada pemerintah. Sementara izin polusi, membuat perusahaan yang menghasilkan polusi harus membayar untuk memperoleh ijin. Persamaan keduanya dapat diamati melalui pasar untuk polusi. Sebagai perbandingan mekanisme *pigovian tax* dan izin polusi dapat dilihat melalui gambar kurva 1 dan 2 sebagai berikut :



Gambar 1. Kurva Mekanisme *Pigovian Tax*

Sumber : Mankiw dkk, 2014



Gambar 2. Kurva Izin Polusi

Sumber : Mankiw dkk, 2014

Dalam kurva 1, P (*pigovian tax*) merupakan harga polusi yang harus dibayar penghasil polusi. Q merupakan jumlah polusi yang akan dihasilkan mengikuti kurva permintaan. Dalam kurva 2, P merupakan harga izin polusi yang bersama dengan kurva menentukan jumlah polusi. Sementara Q merupakan izin polusi yang menentukan jumlah polusi.

Berdasarkan kurva 1, pembuat kebijakan menerapkan *pigovian tax* untuk menetapkan harga polusi. Kurva penawaran hak polusi dalam hal ini bersifat elastis sempurna dikarenakan perusahaan dapat menghasilkan sebanyak mungkin polusi tanpa membayar pajak, dan posisi kurva permintaan menentukan jumlah polusi. Sementara pada kurva 2, pembuat kebijakan menetapkan jumlah polusi dengan menerbitkan izin polusi. Kurva penawaran bersifat tidak elastis sempurna karena jumlah polusi ditentukan oleh jumlah izin, dan posisi kurva permintaan menentukan harga polusi. Dengan demikian, pada sembarang kurva permintaan polusi, pembuat kebijakan dapat mencapai sembarang titik dalam kurva permintaan dengan menetapkan harga melalui *pigovian tax* atau menetapkan jumlah lewat izin polusi. (Mankiw dkk, 2014: 2001)

Internalisasi biaya eksternalitas negatif menurunkan jumlah barang yang beredar di masyarakat sekaligus juga menaikkan harga satuan barang tersebut. Internalisasi ini tidak akan menghilangkan

biaya sosial tetapi hanya menguranginya sesuai baku ambang yang ditetapkan pemerintah. Sementara internalisasi biaya eksternalitas positif meningkatkan jumlah barang beredar di masyarakat sekaligus dapat menaikkan harga satuan barang tersebut. Skema kenaikan surplus produsen dapat dikurangi melalui *pigovian tax*. Sementara kenaikan produksi oleh produsen dibantu melalui mekanisme subsidi pigovian, sehingga terjadi surplus konsumen dan produsen juga meningkat. (Harmoni dan Juarna, 2005)

3. Kredit *Pigovian Tax* atau Subsidi Pigovian

Subsidi atas *pigovian tax* biasanya disusun sebagai kredit pajak atau berupa pembebasan dari pajak yang diberlakukan, dan merupakan pengeluaran pajak. Pengeluaran pajak didefinisikan sebagai kerugian pendapatan yang disebabkan ketentuan undang-undang pajak yang memungkinkan terdapat pengecualian khusus, pembebasan, atau pemotongan dari penghasilan bruto atau pemberian kredit khusus, tingkat pajak preferensial, atau penundaan kewajiban pajak. Banyaknya pengeluaran pajak dirancang untuk mendorong perilaku yang menghasilkan eksternalitas positif seringkali tepat untuk dapat mengevaluasi kedalam tradisi pigovian. Selanjutnya aktivitas tersebut dapat dievaluasi efektivitasnya dibandingkan belanja langsung pemerintah, regulasi, dan instrumen kebijakan lainnya. Batchelder, dkk dalam Nijs (2016:187) mengungkapkan bahwa ketika pembuat kebijakan ingin menggunakan instrumen pajak untuk mendorong

kegiatan dengan eksternalitas sosial yang positif, model dasar instrumen pajak seharusnya dalam bentuk pengembalian kredit pajak yang seragam. Hal ini dikarenakan kredit tersebut dapat meminimalkan kerugian bobot mati terkait kesalahan aplikasi intensif ini, dengan asumsi bahwa bukti tidak ada atau tidak meyakinkan mengenai pendapatan betapa berbedanya kelompok bervariasi dalam eksternalitas marginal yang dihasilkan oleh mereka terlibat dalam aktivitas bersubsidi dan tanggap mereka untuk intensif. Terlepas dari apakah subsidi disampaikan melalui pajak atau sistem transfer dan terlepas dari apakah perilaku bersubsidi benar-benar menghasilkan eksternalitas positif (Nijs, 2016 :187) .

Ilustrasi tersebut penting untuk menggambarkan perbedaan antara instrumen pajak dan pengeluaran langsung pemerintah antara lain, instrumen pajak memiliki keuntungan meminimalkan campur tangan pemerintah dengan kompetisi pasar. Pemilihan instrumen terbaik dalam kasus tertentu harus didorong bukan hanya oleh norma pajak atau ekonomi saja, namun juga memperhatikan potensi manfaat koordinasi dan spesialisasi dalam departemen pemerintah. Menurut Fleischer dalam Nijs (2016:187) subsidi pigovian dapat dilaksanakan seragam atau dengan variasi yang minim, kecuali berdasarkan pendapatan pembayar pajak. Sehingga kredit pajak, pengeluaran pemerintah (subsidi), dan dorongan perilaku, serta instrumen harga dan

regulasi kontrol dan perintah harus dinilai berdasarkan kemampuan/kecukupan mereka. (Nijs, 2016 :187)

4. Implementasi *Pigovian tax*

Pemikiran konsep pigou sedikit banyak berpengaruh kepada beberapa ahli ekonomi lain., seperti Baumol (1922), Schumpeter (1883-1950), Keynes (1883-1946) maupun Mankiw. *Pigovian tax* telah diterapkan dalam lingkup yang luas untuk produk dan aktivitas, termasuk dalam penanganan masalah karbon, bensin, lemak, sirup jagung tinggi gula, senjata, transaksi keuangan, pembayaran khusus, zonasi yang berlebihan, dan kendaraan olahraga tertentu. (Nijs, 2016 :161)

Banyak negara mengaplikasikan konsep *pigovian tax* sebagai regulator dalam pemakaian konsumsi bahan bakar atau bensin. Seperti dilakukan oleh Negara Amerika yang mengenakan pajak bensin hampir setengah dari harga bensin harus dibayar oleh pengguna kendaraan. Beberapa negara eropa juga menerapkan pajak yang serupa dengan Amerika dengan pajak yang lebih tinggi dua sampai tiga kali lebih besar daripada harga bensin AS. Tujuan pengenaan pajak tinggi tersebut tidak lain adalah untuk memperbaiki eksternalitas negatif sehubungan dengan konsumsi bensin atau penggunaan kendaraan bermotor. Tiga eksternalitas yang ingin diredam yaitu : kemacetan, kecelakaan, dan polusi. Pajak bensin akan mengurangi kemacetan dengan mendorong warga untuk menggunakan transportasi umum

yang lebih murah dan dekat dengan tempat kerja mereka. Sementara kebijakan pajak yang tinggi akan menekan angka kecelakaan yang tinggi akibat seorang membeli mobil besar (SUV) yang dianggap aman, namun resiko kecelakaan yang lebih besar dibanding mobil jenis lainnya, yaitu dengan membuat mereka memperhitungkan kembali resiko memilih kendaraan. Serta kebijakan pajak yang tinggi juga diyakini dapat mengatasi lingkungan akibat pembakaran bahan fosil yang mengakibatkan pemanasan global dan pencemaran lingkungan dengan membuat mereka memikirkan kembali resiko serta harga yang harus dibayar ketika menggunakan bahan bakar (Mankiw, dkk, 2014 :200)

F. Cukai (*Excise*)

1. Definisi Cukai atau *Excise*

Konsep definisi cukai telah disampaikan oleh beberapa ahli serta diperkuat melalui regulai yang telah ditetapkan pemerintah. Salah satu definisi menurut Hancock (1997) bahwa cukai (*excise*) adalah pajak yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu (*selective taxes on goods and services*) (Rosdiana & Irianto, 2014:86).

Cukai berbeda dengan jenis pajak lainnya seperti pajak pertambahan nilai atau pajak penjualan, pajak jenis tersebut lebih memiliki peran sebagai sumber penerimaan. Namun cukai memiliki tujuan lain, selain penerimaan. Menurut Cnossen (2005:2) cukai lebih lanjut dijelaskan sebagai pajak atas kepemilikan atau pajak atas

penggunaan barang tertentu, yang berbeda dengan pajak barang itu sendiri dan pajak atas izin melakukan kegiatan tertentu. *"Further subcategory is taxes on the ownership or use of goods, as distinct from taxes on the goods themselves, and taxes on permission to perform certain activities"*.

Pengertian cukai secara jelas juga didefinisikan dalam Undang-Undang Cukai Nomor 39 tahun 2007 Pasal 1, bahwa Cukai adalah pungutan negara yang dikenakan terhadap barang-barang tertentu yang mempunyai sifat atau karakteristik yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

Sehingga cukai merupakan salah satu jenis pungutan negara terhadap barang-barang tertentu, cukai memiliki kekhasannya sendiri serta pemungutannya berdasarkan sifat dan karakteristik tertentu yang diatur melalui undang undang. Pemungutan cukai diatur melalui undang-undang, maka penerapannya dapat dipaksakan seperti jenis pajak lainnya.

2. Sejarah Pemungutan Cukai

Cukai merupakan salah satu jenis pajak yang telah diterapkan di dunia sejak jaman dahulu. Pemungutan cukai dunia diawali pada pengenalan cukai pada garam pada abad pertengahan karena suplai barang yang sedikit dan memungkinkan untuk melakukan kontrol pada cukai ini. Selanjutnya pemungutan cukai yang lebih terkenal pada abad 16 dan abad 17 yaitu pemungutan cukai yang dilakukan oleh Belanda.

Belanda memberlakukan cukai terhadap bir, gula, garam, alkohol serta barang-barang lainnya. Cukai yang diberlakukan Negara Belanda ini kemudian disebut dengan istilah *excijzen*. Pada abad 19 Eropa melebur cukai kedalam pajak umum sebagai pajak atas barang dan jasa atau pajak penjualan. Hal ini karena cukai dianggap tidak berkontribusi secara nyata terhadap penerimaan. Namun dalam beberapa literatur, perhatian terhadap barang-barang tertentu seperti produk rokok, minuman beralkohol, dan produk minyak bumi masih tetap dikenakan cukai. (Cnossen, 2005:1).

Dewasa ini perhatian dan kepedulian terhadap masalah lingkungan merubah konsep cukai yang telah ada. Cukai dijadikan sebagai alat ekonomi untuk menangani masalah emisi terhadap pembakaran bahan bakar fosil seperti batu bara, minyak bumi dan gas alam. Selain itu perlindungan kesehatan juga mendapat perhatian oleh *World Health Organization* (WHO) melalui inisiasi kampanye untuk mengurangi konsumsi rokok dengan menaikkan cukai rokok. (Cnossen, 2005:2)

Penerapan pengaturan cukai di Indonesia mewarisi peraturan cukai yang telah diterapkan jaman kolonial Belanda. Terdapat lima barang yang dipungut cukai pada waktu itu. Lima jenis barang kena cukai tersebut yaitu alkohol sulingan, minyak tanah, bir, hasil tembakau dan gula. Pengaturan lima jenis barang kena cukai tersebut, dalam Abidin (2009:5) sebagai berikut :

- a. Ordonansi Cukai Minyak Tanah (Ordonnantie van 27 Desember 1886.Stbl. 1886 Nomor 249)
- b. Ordonansi Cukai Alkohol Sulingan (Ordonantie van 27 Februari 1898, Stbl. 1898 Nomor 90 en 92)
- c. Ordonansi Cukai Bir (Bier Accijns Ordonnantie, Stbl 1931 Nomor 488 en 489)
- d. Ordonansi Cukai Tembakau (Tabaks Accijns Ortonantie, Stbl 1932 Nomor 517)
- e. Ordonansi Cukai Gula (Suiker Accijns Oordonantie, Stbl. 1933 nomor 351)

Selanjutnya peraturan yang mengatur masalah cukai mengalami perkembangan. Namun berdasarkan pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang 1945, produk-produk hukum yang mewadahi masalah cukai masih tetap diberlakukan. Hal ini dimaksudkan untuk mendukung pembangunan nasional yang berkesinambungan. Oleh karena itu pemerintah Indonesia membuat peraturan perundang-undangan pada tanggal 30 Desember 1995, dan kemudian disahkan melalui UU No. 11 tahun 1995 tentang cukai. Aturan ini mulai diberlakukan pada tanggal 1 April 1996. Dengan berlakunya UU No. 11 tahun 1995 maka peraturan cukai sebelumnya tidak berlaku lagi.

Alasan yang mendorong pembuatan UU No. 11 tahun 1995 karena pengaturan cukai pada era kolonial dirasa memiliki kelemahan sudah tidak sesuai dengan keadaan. Ordonansi cukai sebelumnya juga

didasarkan pada kepentingan politik kolonial Belanda. Selain itu ordonansi peninggalan jaman kolonial Belanda ini memiliki sifat-sifat yaitu diskriminatif, objek yang terbatas, tidak dapat memenuhi tuntutan pembangunan, serta tidak dapat memenuhi perannya sebagai alat pembaharuan sosial.

Sifat *diskriminatif* pemungutan cukai peninggalan jaman Belanda dikarenakan pemberlakuan ordonansi Cukai Alkohol Sulingan hanya untuk daerah Jawa dan Madura saja. Hal ini menyesuaikan wilayah kekuasaan pemerintah Hindia Belanda yang pada saat itu masih terbatas. Selain itu objek pungutan cukai yang terbatas, karena tidak memungkinkan melakukan pengembangan objek cukai. Ordonansi pemungutan cukai sebelumnya merupakan warisan dari jaman kolonialisme yang menganggap bahwa Indonesia sebagai daerah jajahannya. Penerapan tersebut selalu dikaitkan dengan :

- a. Politik, ekonomi dan sistem hukum yang semata-mata untuk kepentingan Pemerintah Kolonial Belanda;
- b. Indonesia oleh Pemerintah Hindia Belanda dianggap sebagai daerah jajahannya;
- c. Indonesia (Hindia Belanda) merupakan daerah eksplorasi baik sumber daya alam maupun sumber daya manusianya (kerja paksa/tanam paksa).

Sehingga Ordonansi cukai tidak dapat memenuhi tidak biasa menyesuaikan diri dengan tuntutan jaman. Oleh karena itu disusunlah

undang-undang baru, yang memiliki sifat adil, memenuhi tuntutan pembangunan, dan memenuhi perannya sebagai alat pembaharuan sosial. Selain itu undang-undang cukai baru menampung hal-hal yang belum diatur sebelumnya, meliputi :

- a. Adanya pasal yang memungkinkan penambahan dan pengurangan objek cukai;
- b. Adanya pemberian fasilitas dibidang cukai, berupa tidak dipungut cukai dan pembebasan cukai sebesar 100%.
- c. Adanya sanksi administrasi
- d. Adanya audit dibidang cukai
- e. Adanya lembaga banding (lembaga pertimbangan Bea dan Cukai)
- f. Adanya ketentuan pidana, yaitu dalam hal : tidak mengkualifikasi delik dalam pelanggaran dan kejahatan, mengatur kadaluarsa penuntutan (10 tahun), dan hukuman penjara sebagai pengganti denda. (Abidin, 2009:6)

3. Karakteristik Pemungutan Cukai

Menurut Cnossen (2015:2) cukai sedikitnya memiliki tiga karakteristik yaitu selektifitas dalam cakupannya, terdapat pembedaan dalam tujuan serta dibutuhkan pengukuran dalam menentukan kewajiban pemajakannya. *“The distiguishing features of excise taxation are selectivity ini coverage, discrimination in intent,*

and often some from of quantitative measurement in determining the tax liability”.

Secara jelas karakteristik cukai dapat diperjelas sebagai berikut :

a. *Selectivity in Coverage*

Selektifitas cangkupan barang kena cukai hanya terhadap barang-barang tertentu, inilah yang membedakan cukai dengan pajak lainnya, pajak penjualan misalnya. Cukai hanya dikenakan terhadap barang-barang yang dianggap memiliki dampak eksternalitas tertentu atau dimaksudkan untuk keadilan vertikal. Hal ini meskipun cukai maupun pajak penjualan sama-sama merupakan pajak tidak langsung. Namun penentuan barang yang dikenakan cukai harus benar-benar selektif karena apabila tidak, akan menimbulkan dampak yang lebih luas, akan menyebabkan biaya variasi yang tinggi, dan juga akan memunculkan polemik saat memunculkan objeknya (Cnossen,2005:2).

Pemerintah setidaknya memerlukan kondisi-kondisi tertentu yang dapat menjadikan barang mewah ditetapkan sebagai barang kena cukai. Menurut Carten dan Stotky (dalam Rosdiana dan Irianto, 2014 : 68) Setidaknya terdapat lima kondisi yang dapat

dipertimbangkan untuk menetapkan barang tertentu sebagai barang kena Cukai, antara lain :

- 1) Titik elastisitas pendapatan atas permintaan barang dan jasa harus melebihi kesepakatan dan elastisitas harga permintaan sendiri harus rendah, sehingga pengurangan komoditas yang dikenakan pajak akan mengecil;
- 2) Pengeluaran untuk barang kena cukai harus sebagian besar berasal dari pendapatan rumah tangga menengah ke atas dan pengeluaran seharusnya dihitung sebagian kecil pendapatan dari rumah tangga menengah ke bawah;
- 3) Apabila pengenaan cukai harus diperluas mencakup komoditas pada rumah tangga berpenghasilan rendah, maka pembedaan tarif cukai harus diterapkan untuk barang tertentu berdasarkan kualitas atau barang;
- 4) Sistem pemungutan cukai harus dibuat dengan sistem administratif yang layak sehingga sengketa dan niat penggelapan dari pegawai pemerintah dapat dihindarkan;
- 5) Sistem harus dapat dirasakan oleh masyarakat secara progresif.

Namun kelima kondisi tersebut terkadang sulit diterapkan pada negara berkembang karena minimnya data elastisitas penghasilan dan pembedaan komoditas konsumsi di masing-masing lapisan masyarakat. Sehingga dalam praktiknya pembuatan kebijakan cukai berdasarkan pada perkiraan rumus kebijakan saja, atau berdasarkan *benchmark* dengan undang-undang negara lain yang telah menerapkan pemungutan cukai serupa (Rosdiana dan Irianto, 2014:68).

b. *Discrimination in intent*

Diskriminasi penerapan cukai dalam hal ini adalah tujuan pemungutan. Cukai berbeda dengan jenis pajak lainnya karena tujuan pemungutan cukai berbeda dengan jenis pajak lain, seperti pajak penjualan. Pemungutan cukai dimaksudkan untuk

memenuhi tujuan-tujuan tertentu pemerintah, disamping sebagai salah satu sumber penerimaan negara.

c. *Quantitative measurement*

Pengukuran atau penentuan komoditas barang yang dikenakan cukai diperlukan dalam pengawasan barang kena cukai. Pengawasan barang kena cukai implikasi atas peraturan atau regulasi yang ditetapkan pemerintah untuk membatasi komoditas tertentu. Hal ini diperlukan cara agar dapat memastikan bahwa peraturan yang dibuat telah ditaati. Bentuk cara pengawasan biasanya dapat berupa pemasangan pita cukai terhadap komoditas tertentu yang ditetapkan sebagai objek cukai. Selain itu juga dapat melalui pencatatan dan pemeriksaan pembukuan yang dilakukan oleh produsen dan importir, seperti telah dilakukan negara-negara maju. Apapun nama dan bentuknya pengawasan cukai untuk membatasi kuantitas maupun fisiknya diperlukan. Sehingga inilah yang membedakan cukai dengan jenis pajak lainnya. (Rosdiana dan Irianto, 2014:70).

Pengaturan dan penetapan karakteristik terhadap barang yang dikenakan cukai di Indonesia telah dilakukan. Pengaturan karakteristik cukai di Indonesia tercantum dalam perundang-undangan cukai Indonesia yaitu berdasar pasal 2 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1995 sebagaimana telah diubah terakhir menurut Undang-undang

Nomor 39 Tahun 2007 tentang cukai. Maka barang-barang tertentu yang memiliki sifat dan karakteristik yang dimaksud adalah :

- a. Barang yang konsumsinya perlu dikendalikan;
- b. Barang yang perlu diawasi;
- c. Pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup; atau
- d. Barang yang perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan, dikenakan cukai berdasarkan undang-undang ini.

(Abidin, 2009:15)

4. Bentuk-Bentuk Pemungutan Cukai

Klasifikasi cukai menurut Cnossen(2005:2) dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu kelompok barang, kelompok jasa, dan kelompok kendaraan bermotor. Lebih lanjut produk tembakau, minuman beralkohol, produk minyak bumi, dan produk bahan bakar telah dianggap sebagai barang cukai tradisional. Sehingga barang-barang lainnya selain disebutkan dianggap sebagai barang cukai non tradisional. Selanjutnya berdasarkan cakupan barang dan jasa untuk dapat dijadikan sebagai objek pajak, pelaksanaan pemungutan cukai dapat dilaksanakan dalam beberapa bentuk :

a. *Limited Excise Systems.*

Pengenaan cukai ini dimaksudkan terbatas hanya terhadap barang dan jasa yang telah disebutkan sebagai barang cukai tradisional. Sehingga pemungutannya hanya kepada barang-barang tradisional seperti produk tembakau, minuman beralkohol, bahan bakar minyak dan kendaraan serta

beberapa jenis hiburan. Objek pajak *limited excise systems* ini biasanya hanya berkisar 10-15 jenis dan penetapan objek dapat pula dikaitkan dengan objek pajak lainnya seperti asparta atau sakarin yang dijadikan objek cukai karena gula merupakan barang objek cukai. (Rosdiana dan Irianto, 2014:71)

b. *Intermediate Excise Systems*

Dalam *limited excise system* ini terdapat perluasan barang dan jasa yang dijadikan sebagai objek cukai. Objek cukai bentuk ini biasanya terdiri dari 15-30 kelompok barang dan atau jasa. Objek jasa diperluas dengan menambah jenis barang yang lain seperti barang –barang mewah (parfum atau kosmetik) atau barang-barang yang telah beredar dimasyarakat (obat-obatan farmasi dan barang tekstil).

c. *Extend Excise Systems*

Bentuk cukai ini merupakan perluasan dan pengembangan dari bentuk cukai *intermediate excise systems*, sehingga objek cukainya dapat melebihi 30 jenis. Pengenaan cukai bentuk ini dapat dicontohkan pada barang-barang produksi yang berasal dari bahan aluminium, baja, produk besi, plastik, damar, produk karet, atau produk kayu seperti

peralatan rumahtangga, listrik, televisi dan sebagainya (Rosdiana dan Irianto, 2014:72).

5. Fungsi dan Prinsip Pemungutan Cukai

Cukai sebagai pajak tidak langsung yang pengenaannya dikenakan kepada produsen, bukan langsung kepada konsumen. Cukai memiliki maksud dan tujuan tertentu dalam penerapannya. Fungsi dan tujuan pemungutan cukai, antara lain:

- a. Menghimpun dana bagi penerimaan negara;
- b. Sebagai sektor penyerapan lapangan kerja
- c. Menstabilkan harga pasar;
- d. Sebagai instrumen untuk proteksi industri dalam negeri; serta
- e. Mencega konsumsi barang-barang mewah secara berlebihan.

Cukai merupakan salah satu unsur dalam perpajakan negara. Cukai bagi Indonesia memiliki peranan yang cukup penting, salah satunya sebagai fungsi penerimaan negara. Melalui direktoran jendral bea dan cukai, pemerintah menargetkan penerimaan yang harus dicapai dalam setiap tahun dengan perhitungan dan strategi ditetapkan secara tepat dan matang. Pelaksanaan pemberlakuan peraturan perundang-undang Cukai membutuhkan prinsip-prinsip tertentu yang harus dipatuhi. Prinsip yang dianut (Abidin, 2009:9), antara lain :

- a. Keadilan dalam keseimbangan. Pembebanan cukai hanya kepada barang yang telah ditentukan dan ditujukan kepada orang yang

memang harusnya diwajibkan sebagai subjek pemungutan cukai, serta implikasi pengenaan kewajiban cukai harus jelas dan tegas.

- b. Pemberian insentif berupa fasilitas. Fasilitas pembebasan cukai diberikan kepada pengusaha barang kena cukai tertentu dan cukai tidak dipungut atas barang kena cukai tertentu pula. Tujuan pemberian insentif ini dimaksudkan untuk mendorong pertumbuhan perekonomian nasional.
- c. Pembatasan produksi dan konsumsi untuk perlindungan masyarakat. Tujuan pembatasan produksi dan konsumsi ini dimaksudkan untuk dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat dibidang kesehatan, keamanan, dan ketertiban lingkungan melalui instrumen tarif yang telah ditentukan.
- d. Netral dalam pemungutan cukainya. Pemberlakuan pemungutan cukai diharapkan tidak menimbulkan distorsi dalam perekonomian nasional.
- e. Kelayakan administrasi. Administrasi pemungutan cukai hendaknya dilaksanakan secara tertib, terkendali, sederhana, dan mudah dipahami oleh anggota masyarakat.
- f. Penerimaan negara. Undang-undang nomor 11 tahun 1995 tentang cukai memiliki arti fleksibilitas untuk menjamin peningkatan penerimaan negara secara tepat dan matang.
- g. Pengawasan dan penerapan sanksi secara konsisten. Pengawasan fisik dan administrasi dilakukan terhadap barang-barang yang

memiliki dampak negatif bagi kesehatan dan ketertiban umum serta diterapkan sanksi yang memiliki tujuan untuk dapat menjamin dilaksanakannya undang-undang nomor 11 tahun 1995 tentang cukai.

6. Tarif dan Harga Dasar Cukai Hasil Tembakau

Tarif cukai hasil tembakau merupakan tarif ditentukan yang berkaitan peredaran cukai hasil tembakau. Sistem dan kebijakan tarif cukai hasil tembakau, menganut sistem (Abidin, 2009:5-6) sebagai berikut:

a. Sistem Tarif Cukai Advalorum

Pengenaan tarif cukai advalorum yaitu berdasarkan prosentase tarif dari harga dasar barang kena cukai (BKC). Harga dasar BKC dapat berupa Harga jual pabrik (HJP) atau harga jual eceran (HJE). HJP ditentukan berdasarkan harga jual dari pabrik kepada distributor atau konsumen yang belum dikenakan cukai. Sedangkan HJE merupakan harga penyerahan yang diberikan kepada konsumen terakhir dan sudah dikenakan cukai.

b. Sistem Tarif Cukai Spesifik

Tarif cukai spesifik dihitung berdasarkan besaran nilai dalam satuan rupiah untuk setiap satuan BKC dalam bentuk satuan atau berat barang.

c. Sistem Tarif Cukai Gabungan

Tarif cukai gabungan merupakan kebijakan tarif cukai dengan pertimbangan tertentu dari sistem tarif cukai advalorem dan spesifik. Perhitungan sistem tarif ini berdasarkan prosentase tarif dikalikan dengan harga dasar BKC, dan tarif cukai berdasarkan besaran nilai dalam satuan rupiah untuk setiap satuan BKC dalam bentuk satuan atau berat barang.

Sistem tarif cukai dan kebijakan tarif cukai hasil tembakau yang berlaku dan diterapkan saat ini menggunakan sistem tarif gabungan advalorem dan spesifik. Kebijakan sistem tarif tersebut didasari oleh kepentingan penerimaan negara, pembatasan produksi, peredaran, dan konsumsi BKC, serta atas kepentingan pertumbuhan perekonomian nasional. Sehingga penerapan kebijakan tarif ini selalu dikaitkan sebagai kebijakan penerimaan negara, namun apabila penerapan cukai ini dikenakan dengan tarif maksimum diperlukan pertimbangan yang kuat. Menurut Teori Arthur Laffer dalam Abidin (2009:7) bahwa “Tingkat tarif yang semakin tinggi tidak selalu akan menghasilkan penerimaan cukai yang semakin tinggi pula karena pada tingkat tertentu, yaitu pada saat mencapai area *“Prohibitive Range for Government”*, penerimaan cukai akan menurun.” Kebijakan cukai hasil tembakau dipengaruhi oleh tujuan pengenaan, antara lain, sebagai *budgetary*, *employment creation*, dan *internalize negative externalities* (Abidin, 2009:7).

Pengenaan tarif cukai hasil tembakau di Indonesia ditetapkan berdasarkan Pasal 5 Undang Undang Nomor 11 Tahun 1995 sebagaimana diubah terakhir berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2007 tentang cukai, yaitu :

Barang kena cukai berupa hasil tembakau dikenakan cukai berdasarkan tarif paling tinggi :

- a. Untuk dibuat di Indonesia :
 1. 275% (dua ratus tujuh puluh lima persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual pabrik, atau
 2. 57% (lima puluh tujuh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.
- b. Untuk di impor :
 1. 275% (dua ratus tujuh puluh lima persen) dari harga pasar apabila harga dasar yang digunakan adalah nilai pabean ditambah bea masuk, atau
 2. 57% (lima puluh tujuh persen) dari harga dasar apabila harga dasar yang digunakan adalah harga jual eceran.

Selanjutnya, harga dasar barang kena cukai diatur berdasarkan pasal 6 Undang-Undang No. 11 Tahun 1995 Jo. Undang-undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang cukai, sebagai berikut :

- a. Harga dasar yang digunakan sebagai penghitungan cukai atas BKC yang dibuat di Indonesia adalah berdasar Harga Jual Pabrik(HJP) atau Harga Jual Eceran (HJE);
- b. Harga Dasar yang digunakan sebagai penrhitungan cukai atas BKC yang di impor adalah berdasar nilai pabean ditambah dengan Bea Masuk atau Harga Jual Eceran.

Tindak lanjut dari Pasal 6 UU No. 39 tahun 2007 tentang cukai yaitu dikeluarkannya teknis peraturan pelaksana penetapan tarif cukai hasil tembakau oleh Menteri Keuangan. Berdasarkan peraturan

menteri keuangan tersebut, tarif cukai hasil tembakau berdasarkan tarif Advalorem dan/atau tarif spesifik, sedangkan sebagai harga dasarnya adalah Harga Jual Eceran (HJE).

7. Pemanfaatan Cukai Hasil Tembakau

Menurut Cnossen (2005) mengemukakan bahwa tujuan mendasar pemungutan cukai oleh pemerintah, sebagai berikut :

a. Meningkatkan pendapatan (*to raise revenue*)

Cukai memiliki fungsi pemungutan sama seperti jenis pajak yang lain yaitu fungsi budgetair. Cukai sebagai salah satu sumber penerimaan yang penting bagi negara. Seperti halnya negara Denmark, cukai berperan sebesar 5,6 % dari *gross domestic product* (GDP) sebagai sumber penerimaan negaranya (Cnossen, 2015:3).

b. Kompensasi biaya eksternalitas (*to reflect external costs*)

Biaya eksternal berasal dari cukai adalah biaya yang harus ditanggung pemerintah sebagai akibat konsumsi terhadap produk/barang yang dikenakan cukai. Konsumsi atas produk/barang tersebut membuat pemerintah harus mengeluarkan biaya yang besar untuk penanggulangan penyakit, seperti paru-paru, jantung, dan sebagainya (Cnossen, 2005:4).

c. Mengendalikan konsumsi (*to discourage consumption*)

Salah satu instrumen dalam pengendalian dan pembatasan konsumsi atas produk yang memiliki eksternalitas negatif seperti

rokok dan alkohol dapat dilakukan dengan pemungutan cukai. Upaya pengendalian pemerintah dilakukan dengan penetapan beban cukai yang tinggi atau dengan pencegahan seperti program-program penyuluhan (Cnossen,2005:5).

- d. Mengenakan biaya penggunaan jalan yang disediakan pemerintah (*to charge road user for government-provided services*)

Kewenangan pemerintah salah satunya dalam pemfasilitasan infrastruktur publik. Khususnya terhadap proyek atau infrastruktur yang dibangun tanpa sektor swasta, untuk itu pemerintah dapat memungut pajak untuk menutup biaya tersebut (Cnossen,2005:5).

- e. Tujuan lain, termasuk untuk membiayai riset ilmu pengetahuan, mendukung peningkatan lapangan kerja, dan sebagainya.

Di Indonesia, Penerimaan cukai hasil tembakau pada setiap daerah penghasil maupun provinsi penghasil akan dikumulasikan menjadi penerimaan negara. Berdasarkan Undang-Undang Cukai Nomor 11 Tahun 1995 sebagaimana diubah terakhir melalui Undang Undang No 39 Tahun 2007 tentang Cukai, atas total penerimaan negara tersebut kemudian akan dialokasikan dan disalurkan kepada provinsi/kabupaten/kota melalui Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT) sebesar 2% (dua persen) dari penerimaan negara cukai hasil tembakau yang dibuat di Indonesia. Dana bagi hasil cukai merupakan bagian kapasitas fiskal yang telah diperhitungkan dan

disesuaikan dengan formula Dana Alokasi Umum (DAU) yang setiap tahun ditetapkan dalam pembahasan RAPBN. Selanjutnya berdasarkan Pasal 66A ayat 4 UU Cukai Nomor 39 tahun 2007 porsi pembagian DBHCHT yaitu, kepada provinsi penghasil sebesar 30% (tiga puluh persen), 40% (empat puluh persen) untuk kabupaten/kota penghasil, dan 30% (tiga puluh persen) untuk kabupaten/kota lainnya.

Pembagian DBHCT yang dibagikan memiliki sifat *spesific grand*, artinya penggunaannya sudah diatur untuk mendanai kegiatan-kegiatan tertentu sesuai dengan Undang Undang Cukai No 39 tahun 2007 pasal 66A (1) yaitu:

- a. Mendanai peningkatan kualitas bahan baku,
- b. Pembinaan industri,
- c. Pembinaan lingkungan sosial,
- d. Sosialisasi di bidang cukai, dan/atau
- e. Pemberantasan barang kena cukai ilegal.

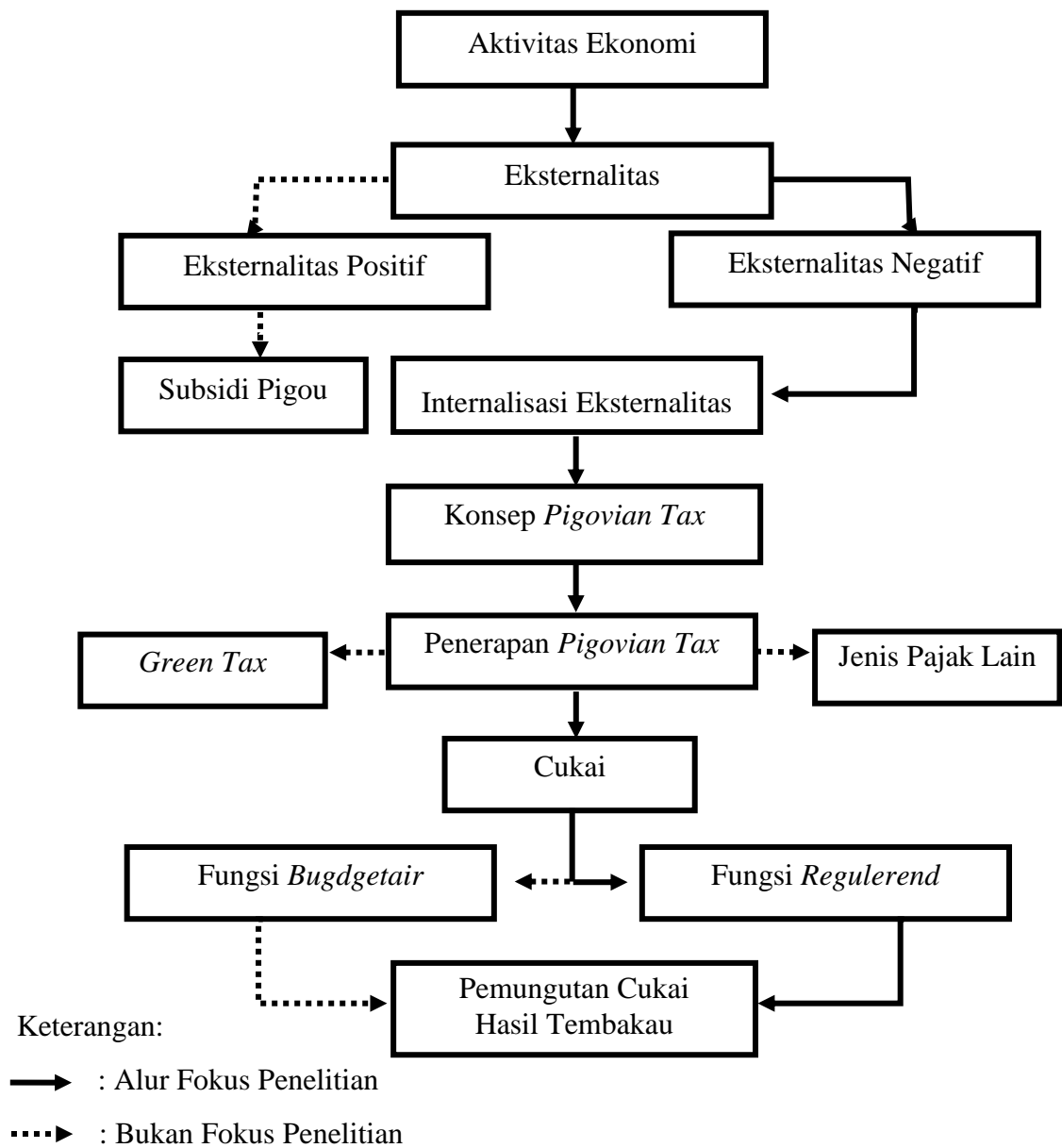
Melalui PMK Nomor 28/PMK.07/2016 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau, prinsip penggunaan DBHCHT diatur dengan ketentuan sebagai berikut :

- a. Paling sedikit 50% (lima puluh persen) untuk mendanai program/kegiatan:
 - 1. Peningkatan kualitas bahan baku;
 - 2. Pembinaan industri;
 - 3. Pembinaan lingkungan sosial;
 - 4. Sosialisasi ketentuan dibidang cukai; dan/atau
 - 5. Pemberantasan barang kena cukai ilegal; dan
- b. Paling banyak 50% (lima puluh persen) untuk mendanai program/kegiatan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah.

Penggunaan DBHCHT untuk mendanai program/kegiatan diatas disinkronisasikan sesuai dengan program/kegiatan yang didanai dari penerimaan pajak rokok, Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Alokasi Umum (DAU), dana bagi hasil lainnya, dan belanja murni APBD.

Diantara lima peruntukan DBHCHT, pada point pembinaan lingkungan sosial mengamanatkan adanya perlindungan bagi warga negara terhadap dampak negatif produk hasil tembakau (rokok) pada sektor industri, lingkungan sosial maupun kesehatan. Pembagian penerimaan cukai hasil tembakau dimaksudkan karena barang kena cukai berupa hasil tembakau memiliki sifat atau karakteristik yang konsumsinya perlu dikendalikan dan diawasi serta menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat serta sebagai upaya optimalisasi penerimaan negara dari cukai. Pengendalian dan pengawasan dilakukan oleh pemerintah pusat maupun daerah.

G. Kerangka Pemikiran



Gambar 3. Kerangka Pemikiran

Sumber : dioleh peneliti, 2017

Kerangka pemikiran diperlukan peneliti sebagai panduan alur berpikir yang memudahkan peneliti melakukan penelitian. Penelitian ini, peneliti menggambarkan alur kerangka pemikiran seperti dalam gambar

3. Alur pemikiran dalam penelitian ini ditunjukkan pada garis-garis panah tanpa putus-putus. Peneliti memulai penelitian ini dengan mengamati aktivitas ekonomi yang bertumpu pada aktivitas manusia akan menghasilkan eksternalitas atau dampak eksternal. Eksternalitas dapat berbentuk eksternalitas positif maupun negatif, namun pembahasan lebih berfokus terhadap eksternalitas negatif. Solusi penanganan eksternalitas negatif dikenal dengan upaya internalisasi eksternalitas yaitu melalui konsep *pigovian tax*. Penerapan *pigovian tax* dapat diterapkan dalam berbagai jenis pungutan pajak. Berdasarkan fokus penelitian ini, maka peneliti mengkaji penerapan *pigovian tax* dengan menganalisis fungsi *regulerend* pemungutan cukai hasil tembakau.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian pada skripsi ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan metode pendekatan deskriptif. Penelitian kualitatif merupakan sebuah proses penelitian ilmiah yang mengamati masalah sosial dan manusia dengan memahami secara menyeluruh dan kompleks, melaporkan hasil analisis yang terperinci, dari berbagai sumber informasi, dan dilakukan menggunakan *setting* alamiah tanpa adanya intervensi dari peneliti. Definisi penelitian kualitatif menurut Cresswell (1998) yaitu :

Qualitative research is an inquiry process of understanding based on distinct methodological traditions of inquiry that explore a social or human problem. The researcher builds a complex, holistic picture, analyzed words, report detailed views of informants, and conducts the study in a natural setting.

Peneliti menentukan jenis penelitian dan model penelitian tersebut karena penelitian ini memiliki tujuan untuk membahas fenomena *pigovian tax* secara mendalam dengan menganalisis kesesuaian penerapan cukai hasil tembakau dengan konsep *pigovian tax*. Menurut Nazir (2014:43) metode penelitian deskriptif adalah metode yang diterapkan untuk meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu pemikiran, ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

B. Fokus Penelitian

Fokus penelitian merupakan suatu batasan yang ditentukan peneliti, berkaitan dengan batas masalah dan data yang akan dikumpulkan sehingga peneliti lebih terarah dan mempermudah pencarian data. Penelitian kualitatif menghendaki batasan atas dasar fokus yang muncul sebagai masalah karena batasan dapat menentukan kenyataan jamak yang mempertajam fokus dan penetapan fokus dapat lebih dekat dihubungkan oleh interaksi antara peneliti dan fokus. Sehingga bagaimanapun penentuan fokus sebagai pokok masalah penelitian penting untuk menentukan batas penelitian. (Moelong, 2013:12).

Dalam penelitian yang berjudul “Implementasi Konsep *Pigovian Tax*” ini, peneliti menentukan ruang lingkup penelitian sebagai berikut :

1. Penerapan konsep *pigovian tax* melalui pemungutan cukai hasil tembakau pada KPPBC TMC Kediri berdasarkan:
 - a. Regulasi terkait fungsi *regulerend* cukai hasil tembakau pada KPPBC TMC Kediri untuk mengatur peredaran cukai hasil tembakau sehubungan dengan dampak negatif hasil tembakau. Regulasi-regulasi tersebut antara lain, Undang-undang cukai sehubungan dengan karakteristik cukai, kebijakan tarif cukai, dan kebijakan pemanfaatan dana bagi hasil cukai hasil tembakau.
 - b. Kesesuaian kurva mekanisme *pigovian* melalui harga (tarif pajak) dan penawaran (konsumsi rokok) cukai hasil tembakau dengan konsep *pigovian tax* pada KPPBC TMC Kediri.

- c. Dampak penerapan *pigovian tax* melalui cukai hasil tembakau terhadap kesehatan konsumen rokok di Kota Kediri.
2. Hambatan yang ditemui selama penerapan konsep *pigovian tax*.
Peneliti mengkaji apakah penerapan konsep *pigovian tax* yang diterapkan dalam pemungutan cukai hasil tembakau menurut prinsip *regulerend* menemui kendala serta bagaimana kendala yang dihadapi pada KPPBC TMC Kediri.

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat atau lokasi penelitian dilakukan. Sedangkan situs penelitian merupakan objek yang akan dilakukan penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian pada Kota Kediri dan menentukan pemungutan cukai hasil tembakau pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Cukai Kediri (KPPBC TMC Kediri), Jalan Diponegoro No. 23, Kota Kediri sebagai situs penelitian.

Dalam penelitian ini, peneliti memiliki beberapa alasan menentukan lokasi dan situs penelitian tersebut karena :

- a. Daerah kawasan KPPBC TMC Kediri memiliki potensi penerimaan cukai hasil tembakau yang tinggi di Jawa Timur.
- b. Peneliti telah menjalin komunikasi dengan pihak terkait pada lokasi penelitian ini. Serta instansi yang bersangkutan telah bersedia untuk ditetapkan sebagai lokasi penelitian.

- c. Letak lokasi penelitian dinilai cukup strategis dan memudahkan peneliti untuk observasi dan mengambil data dalam penelitian ini.

D. Sumber dan Jenis Data

Menurut Lofland & Lofand dalam Moloeng (2013: 157) Sumber data utama penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan, selanjutnya dokumen maupun yang lainnya merupakan data tambahan. Semua data yang didapat peneliti berkaitan dengan situs penelitian dari berbagai sumber data dapat dijadikan sebagai informan untuk mempermudah penyelesaian masalah dalam penelitian. Jenis data berdasarkan sumber data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari:

1. Data Primer

Data primer dalam penelitian diperoleh langsung peneliti melalui wawancara dengan informan terkait dan observasi pada situs penelitian berkaitan dengan fenomena yang diteliti. Dalam penelitian ini, data primer diperoleh peneliti melalui wawancara secara langsung kepada pejabat bagian umum dan bagian kebhendaharaan KPPBC TMC Kediri dan Dinas Kesehatan Kota Kediri.

2. Data Sekunder

Data sekunder diperlukan dalam penelitian ini sebagai pendukung data primer yang berhasil dikumpulkan. Dalam penelitian ini, peneliti menggali data sekunder melalui sumber-sumber tertulis dari laporan pertanggungjawaban, dokumen, sumber buku, serta literatur ilmiah

lainnya baik yang diterbitkan KPPBC TMC Kediri, RSUD Gambiran maupun data penunjang lainnya sehingga dapat memperkaya pengumpulan sumber data. Peneliti memutuskan untuk menggali informasi mengenai dampak konsumsi rokok terhadap kesehatan pada RSUD Gambiran dikarenakan RSUD Gambiran merupakan rumah sakit umum negeri milik pemerintah daerah serta menjadi salah satu pusat rujukan rumah sakit lainnya pada wilayah Kota Kediri dan sekitarnya.

E. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan prosedur sistematis dan standar untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian (Nazir, 2014:153). Menurut Cresswell (1994:149) Prosedur pengumpulan data yang dapat diterapkan dalam penelitian kualitatif meliputi : *observations*, *interviews*, *documents*, dan *visual images*. Dalam penelitian ini, metode pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti, sebagai berikut :

1. Observasi

Pengamatan merupakan suatu teknik pengumpulan data yang dilakukan secara langsung terhadap fenomena atau objek yang sedang dilakukan penelitian. Dalam proses observasi, peneliti mengamati fenomena untuk mendiskripsikan situs yang sedang diamati, aktivitas yang terjadi dan perilaku yang muncul serta memaknai kejadian berdasar prespektif individu yang terlibat dalam penelitian (Herdiansyah,2011:132). Pengamatan yang dilakukan

peneliti dalam penelitian ini menggunakan cara pengamatan tidak terstruktur dengan metode observasi yaitu *anecdotal record*. *Anecdotal record* adalah salah satu metode observasi dengan mencatat fenomena yang khas, unik, dan penting yang dilakukan subjek penelitian melalui kertas kosong. Munculnya latar belakang perilaku unik dan khas yang diperoleh akan mempermudah peneliti menarik tema dan kesimpulan umum dari fenomena yang terjadi (Herdiansyah, 2011:133).

2. Wawancara

Wawancara merupakan percakapan antara *interviewer* dan *interviewee*. Dalam penelitian ini peneliti melakukan wawancara untuk memperoleh informasi yang luas terkait situs penelitian serta memverifikasi data-data yang diperoleh melalui informan dalam wawancara. Wawancara yang dilakukan dalam penelitian ini berdasarkan pendekatan menggunakan petunjuk wawancara. Melalui pendekatan ini peneliti akan membuat kerangka dan garis besar pokok-pokok informasi yang ingin digali. Petunjuk wawancara diperlukan untuk menjaga agar pertanyaan yang diajukan sesuai dengan rencana wawancara dan lebih terarah dalam melakukan wawancara (Moleong, 2013 : 186).

3. Dokumentasi

Studi Dokumentasi merupakan salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan menganalisa dokumen-

dokumen yang telah ada atau dibuat oleh subjek sendiri maupun orang lain. Studi ini dilakukan peneliti untuk memperoleh gambaran dari sudut pandang subjek melalui media tulis maupun dokumen lainnya yang telah dibuat langsung oleh subjek yang bersangkutan (Herdiansyah, 2011:143).

F. Instrumen Penelitian

Peneliti sendiri merupakan instrumen utama untuk pengumpulan data dalam penelitian kualitatif. Sehingga peneliti harus secara aktif menggali dan mengumpulkan data yang sesuai dengan situs penelitian (Moloeng, 2013: 9). Dalam penelitian ini, peneliti memerlukan instrumen penunjang untuk mempermudah peneliti menggali data dan informasi pada situs penelitian. Instrumen penunjang dalam penelitian ini, antara lain:

1. Pedoman Wawancara

Pedoman wawancara diperlukan peneliti sebagai panduan yang berisi topik pertanyaan untuk diajukan kepada informan dalam wawancara sebagai bahan pengumpulan data.

2. Pedoman Dokumentasi

Dokumentasi diperlukan untuk mempertajam akurasi dan validitas data yang diperlukan dalam penelitian ini. Dokumentasi berisi catatan lapang berkaitan apa saja yang dilihat, didengar, dialami atau dipikirkan peneliti melakukan penelitian.

G. Keabsahan Data

Keabsahan data dalam penelitian ilmiah dikaitkan dengan validitas dan realibilitas sebagai syarat utama menentukan hasil penelitian. Terdapat kriteria yang dapat digunakan untuk menentukan keabsahan data, yaitu : derajat kepercayaan (*credibility*), keteralihan (*transferability*), kebergantungan (*dependability*), kepastian (*confirmability*). Menurut Moloeng (2013:320) keabsahan data adalah bahwa setiap penelitian harus memenuhi :

1. Mendemonstrasikan nilai yang benar,
2. Menampilkan dasar atau landasan agar penelitian dapat diterapkan, dan
3. Memperbolehkan keputusan luar yang dapat dibuat tentang konsistensi dari prosedurnya dan kenetralan dari temuan dan keputusan-keputusannya.

Penelitian ini menerapkan teknik pemeriksaan kredibilitas data menggunakan triangulasi. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu diluar data untuk memeriksa atau sebagai pembanding terhadap data. Denzim dalam Moloeng (2013:330) membedakan empat macam triangulasi dengan memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik, dan teori. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan triangulasi dengan sumber untuk membandingkan dan mengecek derajat kepercayaan informasi berdasar waktu dan alat berbeda dalam penelitian kualitatif. Sumber yang akan

dilakukan pengujian keabsahan dalam penelitian ini yaitu informasi yang berasal dari KPPBC TMC Kediri dan sumber data dari Dinas Kesehatan Kota Kediri terkait fenomena *pigovian tax*. Teknik triangulai dengan sumber ini dilakukan dengan :

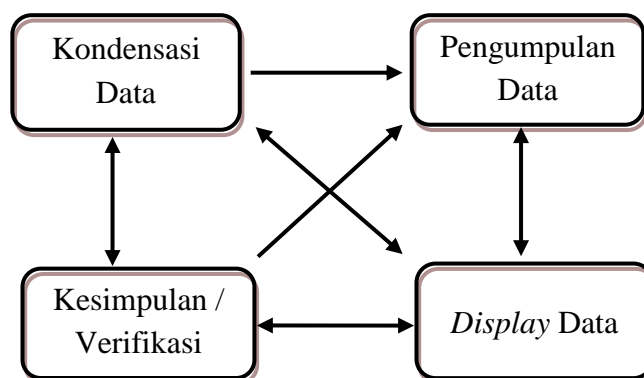
1. Membandingkan data hasil pengamatan dengan hasil wawancara;
2. Membandingkan informasi yang disampaikan informan di depan umum dengan wawancara secara pribadi;
3. Membandingkan informasi yang terjadi sepanjang waktu dengan informasi yang disampaikan pada saat situasi penelitian dilakukan;
4. Membandingkan keadaan dan prespektif seorang dengan berbagai pendapat, dan pandangan seperti masyarakat umum, orang-orang berpendidikan, dan pemerintahan;
5. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan (Moloeng, 2013:331).

H. Metode Analisis Data

Analisis data merupakan tahapan dimana peneliti mencoba untuk menjawab pertanyaan yang telah disesuaikan dengan rumusan masalah dalam penelitian, biasanya dilakukan pasca pengumpulan data dan sebelum penulisan dan pelaporan hasil penelitian. Tujuan analisis data adalah untuk mengubah data menjadi bentuk baku agar dapat mempermudah perhitungan dan perbandingan serta menerapkan teknik analisis yang telah ditentukan sehingga dapat memberikan hasil penelitian sesuai dengan tujuan penelitian. Dalam proses analisis data, terdapat data-

data yang biasanya dapat berupa : kuisioner, wawancara, dokumen, data eksperiment, catatan kancan, maupun data lain yang berhasil dikumpulkan selama penelitian berlangsung (Chadwick,1984:388).

Penelitian ini peneliti akan menggunakan metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini merujuk merode analisis data yang telah di dikemukakan oleh Miles & Huberman (1994) dan disempurnakan oleh Miles dkk (2014) sebagai berikut :



Gambar 4. Komponen Model Interaktif Analisis Data

Sumber : Miles & Huberman (2014)

1. Kondensasi Data

Tahap ini dilakukan peneliti ketika peneliti telah mengumpulkan data yang cukup. Kondensasi data merupakan bentuk analisis untuk mempertajam, macam, menentukan fokus, mereduksi, dan mengatur data sedemikian rupa sehingga dapat menarik kesimpulan data yang diperoleh dan kemudian diverifikasi. Proses kondensasi dilakukan secara terus menerus selama penelitian kualitatif dilakukan. Kondensasi data dilakukan setelah mengumpulkan semua data kemudian menulis

ringkasan, pengkodean, pengembangan tema, pengkategorian, dan menulis memo analitik (Miles dkk, 2014)

2. *Display Data*

Tahap *display* dilakukan oleh peneliti ketika semua data yang berhasil dikumpulkan kemudian diubah formatnya berdasarkan instrumen pengumpul data dan telah berbentuk tulisan (*script*). Tahap ini dilakukan untuk mengolah data setengah jadi yang telah diseragamkan menjadi bentuk tulisan dan telah memiliki alur yang jelas kedalam matriks kategorisasi sesuai dengan pokok-pokok yang lebih konkret dan sederhana (subtema) kemudian memberikan kode dari sibtema yang disuaikan dengan verbatim wawancara yang telah dilakukan.

Tahap *display* data dilakukan dengan ketegori tema, subketegori tema, dan proses pengkodean. Kategori tema dilakukan dengan pengelompokan tema yang telah disusun menjadi sebuah matriks kategorisasi. Subkategori tema dilakukan dengan membagi tema-tema yang telah disusun kedalam pecahan atau bagian tema yang lebih kecil, sederhana, mudah dicerna dan bersifat praktis. Selanjutnya proses pengkodean dilakukan dengan memasukkan atau mencantumkan pernyataan-pernyataan subjek atau informan berdasarkan kategori tema dan subketegori tema kedalam matriks kategorisasi serta memberikan kode tertentu atas pernyataan subjek dan informan.

3. Kesimpulan/Verifikasi Data

Kesimpulan analisis data kualitatif menurut model interaktif Miles & Huberman (1984) berisi uraian dari seluruh subkategori tema sudah tercantum dalam tabel kategorisasi dan pengkodean yang sudah dilakukan disertai kata-kata verbatim dalam wawancara. Kesimpulan dalam analisis data kualitatif merujuk untuk menjawab pertanyaan penelitian yang disusun dan menjawab mengenai apa dan bagaimana dari hasil temua penelitian tersebut (Herdiansyah, 2011:164-179).

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian dan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai (KPPBC) Tipe Madya Cukai Kediri

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian Kota Kediri

a. Geografis Kota Kediri

Kota Kediri merupakan salah satu dari 38 (tiga puluh delapan) kabupaten/kota yang letak administratifnya berada pada provinsi Jawa Timur. Secara astronomi, Kota Kediri berada pada $111^{\circ}05'$ dan $112^{\circ}03'$ serta berada pada $7^{\circ}45'$ dan $7^{\circ}55'$ lintang selatan. Kota Kediri berada pada rata-rata ketinggian 67 meter di atas permukaan laut dengan topografi wilayah yang relatif datar, meskipun pada bagian barat berbatasan dengan Gunung Klotok dengan ketinggian 672 meter dan Gunung Maskumambang setinggi 300 meter. Seluruh wilayah Kota Kediri berbatasan langsung dengan wilayah kabupaten Kediri sebagai berikut :

Utara : Kecamatan Gampengrejo, Kabupaten Kediri

Selatan : Kecamatan Kandat dan Ngadiluwih, Kabupaten Kediri

Barat : Kecamatan Grogol dan Semen, Kabupaten Kediri

Timur : Kecamatan Wates dan Gurah, Kabupaten Kediri.

Kota Kediri memiliki luas wilayah sekitar 63,4 km² yang terbagi menjadi 3 (tiga) kecamatan yaitu Kecamatan Mojoroto 24,6 km², Kecamatan Pesantren 23,9 km² dan Kecamatan Kota 14,9 km². Terdapat 7 (tujuh) sungai yang melintasi wilayah Kota Kediri yaitu Sungai Kresek sepanjang 5,87 km²; Sungai Brantas 7,11 km²; Sungai Tawang 7,46 km²; Sungai Kedak 5,84 km²; Sungai Brono 1,93 km²; dan Sungai Ngampel 1,38 km².

b. Visi Misi Kota Kediri

Kota Kediri memiliki Visi : Menata Kota Kediri Lebih Sejahtera, Berkeadilan, Berdaya Saing, Berakhlak dan Tanpa Korupsi.

Misi Kota Kediri :

- 1) Mewujudkan pemerintahan yang bersih, transparan, akuntabel, efektif dan efisien dengan memperluas partisipasi publik dalam pembangunan,
- 2) Mewujudkan kota Kediri yang indah, nyaman dan ramah lingkungan
- 3) Mewujudkan masyarakat yang agamis, bermoral, sejahtera, berbudaya, dan sebagai Pusat Pendidikan,
- 4) Memperkuat Ekonomi Kerakyatan menuju terwujudnya kota Kediri sebagai Pusat Perdagangan, Jasa, Wisata, dan Industri Kreatif.

(sumber : Kota Kediri, 2017)

c. Demografis Penduduk dan Sosiologis Kota Kediri

Jumlah penduduk Kota Kediri yang tercatat dalam data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Kediri pada akhir tahun 2015 sebanyak 312.2999 jiwa. Terjadi peningkatan jumlah penduduk sebesar 19.717 jiwa dari data yang tercatat pada awal tahun yaitu sebanyak 293.282 jiwa. Perubahan jumlah penduduk tersebut dikarenakan angka kelahiran dan kematian sebesar 1.118 jiwa, selain itu juga terjadi pertumbuhan pendudukan karena migrasi sebesar 18.599 jiwa. Dari data tersebut dapat diartikan bahwa penduduk Kota Kediri lebih banyak terjadi mutasi masuk ke wilayah Kota Kediri, hal ini dikarenakan Kediri merupakan salah satu daerah tujuan pencari kerja bagi penduduk daerah sekitar. Sementara jumlah pencari kerja yang terdaftar pada Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi sebesar 1.695 orang. Penyerapan tenaga kerja dari jumlah tersebut hanya berkisar 51,7 persen pada berbagai sektor usaha (BPS Kediri, 2016)

2. Gambaran Umum Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea Cukai (KPPBC) TMC Kediri

Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Kediri merupakan KPPBC Tipe Madya Cukai A3. KPPBC TMC Kediri berlokasi di Jalan Diponegoro No. 23 Kota Kediri. KPPBC TMC Kediri berada di bawah lingkungan Kementerian Keuangan di bawah Unit Eselon I Direktorat Jendra Bea dan Cukai dan Unit Eselon II Kanwil

DJBC Jawa Timur II. KPPBC TMC Kediri telah berhasil memperoleh beberapa penghargaan sebagai Kantor Percontohan, Kantor Pelayanan Prima, ISO 9001:2008, Wilayah Birokrasi Bersih dan Melayani (WBBM) (Bea Cukai Kediri, 2017).

KPPBC TMC Kediri mempunyai empat fungsi pokok dalam melaksanakan tugasnya. Fungsi-fungsi tersebut antara lain :

- 1) Sebagai penyedia fasilitas perdagangan (*trade fasilitator*)
- 2) Sebagai pendukung industri dalam negeri (*industrial assistance*)
- 3) Sebagai pelindung masyarakat (*community protector*)
- 4) Sebagai pemungut penerimaan negara (*revenue collector*)

a. Visi dan Misi KPPBC TMC Kediri

Sebagai instansi vertikal Dirjen Bea dan Cukai (DJBC), KPPBC TMC Kediri mempunyai visi dan misi yang disesuaikan dengan tujuan DJBC. Visi dari DJBC adalah “menjadi institusi kepabeanan dan cukai terkemuka di dunia”. Selanjutnya misi DJBC, sebagai berikut :

- 1) Memfasilitasi perdagangan dan industri,
- 2) Menjaga perbatasan dan melindungi,
- 3) Mengoptimalkan penerimaan negara di sektor kepabeanan dan cukai.

Sementara KPPBC TMC Kediri sendiri memiliki visi yaitu “Menjadi Administrasi Kepabeanan dan Cukai dengan Standar Internasional”. Melalui strategi kinerja “Profesional, Solutif, dan

Bersih KKN”, KPPBC TMC Kediri bekerja dengan menjalankan misi sebagai berikut :

- 1) Memberikan pengawasan yang efektif;
- 2) Pelayanan prima; dan
- 3) Pembinaan yang proaktif kepada pengguna jasa

KPPBC TMC Kediri memiliki motto yang disingkat CUKAI yaitu Cepat, Unggul, Kualitas, Akurat, dan Inovatif. Dengan selalu menjunjung tinggi nilai kementrian yang berintegritas, profesionalisme, sinergi, pelayanan dan kesempurnaan, KPPBC TMC Kediri akan menjalankan tugas dan wewenang yang diamanatkan.

b. Logo Instansi dan Makna Logo Direktorat Jendral Bea dan Cukai

Logo Direktorat Jenderal Bea dan Cukai berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI No: 52/KMK.05/1996 tanggal 29 Januari 1996, sebagai berikut :



Gambar 5. Logo Bea Cukai

Sumber : Bea Cukai, 2017

Keterangan gambar :

- 1) Segi lima dengan gambar laut, gunung, dan angkasa di dalamnya;
- 2) Tongkat dengan ulir berjumlah 8 (delapan) di bagian bawahnya;
- 3) Sayap yang terdiri dari 30 sayap kecil dan 10 sayap besar;
- 4) Malai padi berjumlah 24 membentuk lingkaran.

Makna gambar :

- 1) Segi lima melambangkan negara Republik Indonesia berdasarkan Pancasila;
- 2) Laut, gunung dan angkasa melambangkan daerah pabean Indonesia, yang merupakan wilayah berlakunya Undang-undang Kepabeanan dan Undang-undang Cukai;
- 3) Tongkat melambangkan hubungan perdagangan internasional Republik Indonesia dengan mancanegara dari/ke 8 penjuru angin;
- 4) Sayap melambangkan Hari Keuangan R.I 30 Oktober dan melambangkan Bea dan Cukai sebagai unsur pelaksana tugas pokok Kementrian Keuangan di bidang Kepabeanan dan Cukai;
- 5) Lingkaran Malai Padi melambangkan tujuan pelaksanaan tugas Bea dan Cuka adalah kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia.

c. Wilayah Kerja dan Batas Kewenangan KPPBC TMC Kediri

Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) memiliki tugas melaksanakan pelayanan dan pengawasan kepabeanan dan cukai dalam daerah wewenangnya berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan nomor 74/PMK.01/2009 pertanggal 8 April 2009. Daerah pengawasan KPPBC TMC Kediri meliputi Kota Kediri, Kabupaten Kediri, Kabupaten Nganjuk, dan Kabupaten Jombang. Terdapat empat pos pengawasan Bea dan Cukai yaitu di Nganjuk, Jombang, Cukir, Kertosono, dan Kediri. Pos-pos pengawasan Bea dan Cukai pada kawasan KPPBC TMC Kediri dimaksudkan untuk mempermudah pelaksanaan tugas dan fungsi pengawasan KPPBC TMC Kediri (Bea Cukai Kediri, 2017).

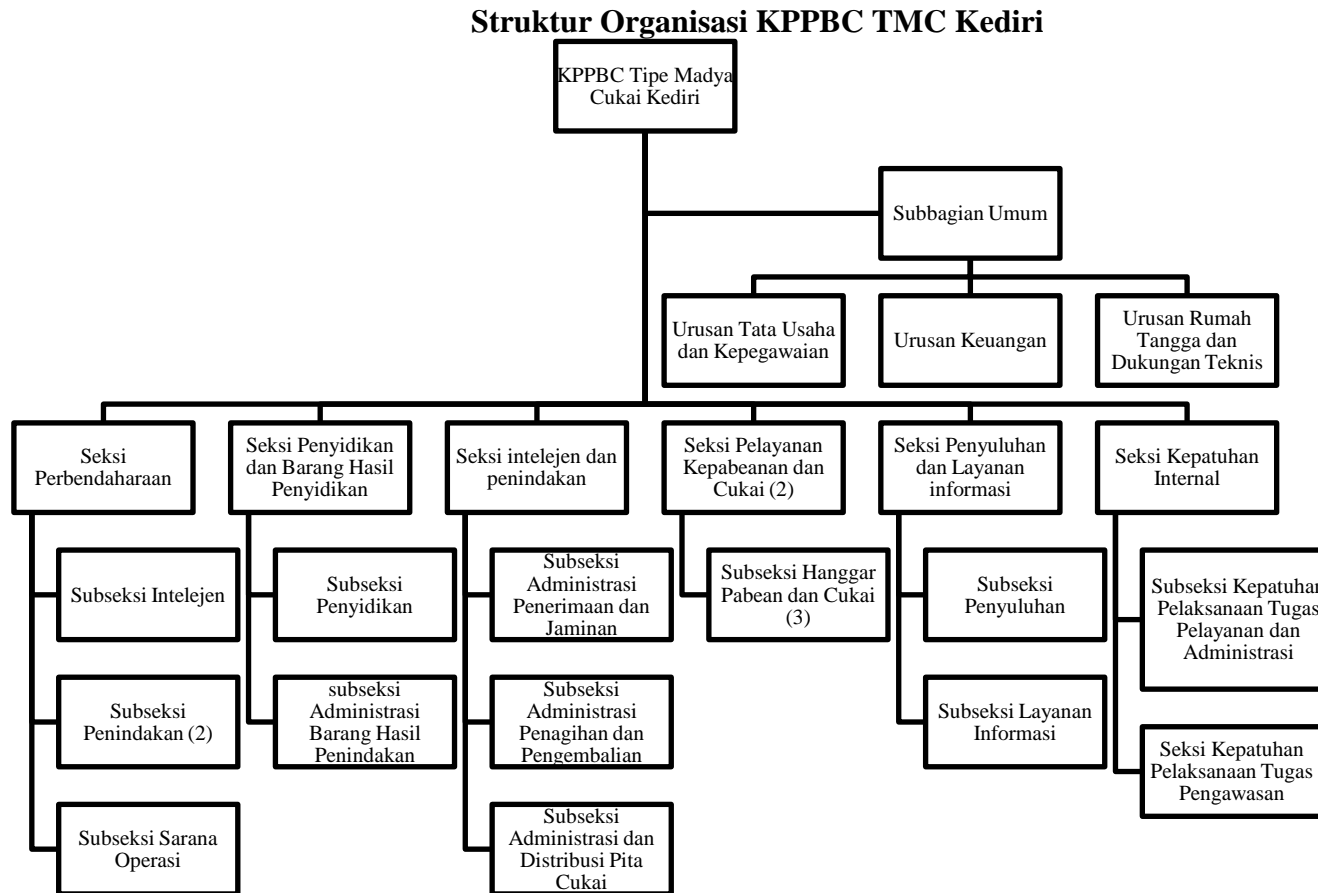
d. Struktur Organisasi KPPBC TMC Kediri

KPPBC TMC Kediri sebagai instansi vertikal Dirjen Bea dan Cukai, berdasarkan pasal 222 Peraturan Menteri Keuangan No. 74/01/2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Instansi Vertikal Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, tatanan KPPBC TMC Kediri terdiri dari :

- a. Subbagian Umum;
- b. Seksi penindakan dan penyidikan;
- c. Seksi perbendaharaan;
- d. Seksi kepabeanan dan cukai;
- e. Seksi dukungan teknis dan distribusi dokumen;
- f. Kelompok jabatan fungsional.

Selanjutnya struktur organisasi Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai berdasarkan PMK 74/PMK.01/2009 Jo.

PMK 168/PMK.01/2012 tentang organisasi dan tatanan kerja instansi vertikal DJBC, dapat dilihat sebagai berikut :



Gambar 6. Struktur Organisasi KPPBC TMC Kediri

Sumber : Bea Cukai, 2017

B. Hasil Penelitian

1. Penyajian Data

a. Kebijakan Cukai Hasil Tembakau menurut Fungsi *Regulerend*

1) Latar belakang pemungutan cukai hasil tembakau

Produk hasil tembakau dikategorikan sebagai barang kena cukai berdasarkan sifat atau karakteristik yang melekat pada barang tersebut. Sifat dan karakteristik barang kena cukai di Indonesia disebutkan dalam pasal 2 Undang Undang No. 39 tahun 2007 tentang cukai. Barang tertentu yang memiliki sifat atau karakteristik :

- a. Konsumsinya perlu dikendalikan
- b. Peredarannya perlu diawasi
- c. Pemakaiannya dapat menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat atau lingkungan hidup, atau
- d. Pemakai
- e. annya perlu pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan.

Hal tersebut kemudian dikuatkan melalui pernyataan Bapak

HP selaku Kasubid Umum KPPBC TMC Kediri :

“Latar belakang kenapa hasil tembakau termasuk rokok ini dikenakan cukai mengacu pada undang-undang cukai pada pasal 2 UU Cukai yang ada di Indonesia. Jadi berdasarkan sifat atau karakteristiknya maka produk hasil tembakau itu dikenakan cukai. Ini (menunjukkan undang-undang cukai) disebutkan bahwa cukai itu dipungut karena konsumsinya yang perlu dikendalikan, peredarannya perlu diawasi, pemakaiannya menimbulkan dampak negatif, makanya diperlukan pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan. Nah disini pungutan negara inilah yang nanti dapat memberikan kontribusi penerimaan negara.” (Wawancara Bapak HP, 8 Maret 2017 pukul 10.30 WIB di ruang kerjanya)

2) Tarif Cukai Hasil Tembakau

Sistem pemungutan cukai di Indonesia menganut sistem tarif spesifik. Berikut perkembangan sistem tarif cukai hasil tembakau yang pernah berlaku di Indonesia :

Tabel 2. Perkembangan Sistem Cukai Indonesia

Periode	Nov 2009– Des 2011	Jan 2012 – Nov 2012	Des 2012 - Des 2014	Jan 2015 - ...
Sistem Cukai	Spesifik	Spesifik	Spesifik	Spesifik
Layer HJE	19	15	13	12

Sumber : diolah peneliti, 2017

Tabel 2 menerangkan perkembangan sistem pungutan yang diterapkan dalam cukai hasil tembakau Indonesia. Selama ini sistem pemungutan cukai Indonesia menggunakan sistem cukai spesifik mulai dari tahun 2009 sampai dengan sekarang. Namun perkembangan dan perbedaan layer harga jual eceran terjadi beberapa perubahan. Perubahan-perubahan dilaksanakan untuk menyederhanakan layer pemungutan cukai hasil tembakau.

Perubahan kebijakan tarif cukai hasil tembakau di Indonesia telah mengalami sekitar 5 kali perubahan. Namun pembahasan dalam penelitian ini akan lebih berfokus terhadap tiga tahun terakhir perubahan tarif CHT yaitu tahun 2012 yang berlaku pada tahun 2013-2014, tahun 2014 yang berlaku pada

tahun 2015, dan 2015 yang berlaku pada tahun 2016. Berikut masing-masing kebijakan tarif CHT tahun yang berlaku 2012-2016 :

a) Tarif CHT berlaku tahun 2012-2014

Tabel 3. Besaran Tarif CHT berdasar

PMK No. 179/PMk.011/2012

No	Golongan Pengusaha prabrik hasil tembakau		Besaran HJE perbatang atau gram	Tarif cukai perbatang atau gram
	Jenis	Gol.		
1	SKM	I	Lebih dari Rp 669	Rp 375
			Paling rendah Rp 631 sampai dengan Rp 669	Rp 355
		II	Lebih dari Rp 549	Rp 285
			Lebih rendah Rp 440 sampai dengan Rp 549	Rp 245
2.	SPM	I	Paling rendah dari Rp 680	Rp 380
		II	Lebih rendah Rp 444	Rp 245
			Paling rendah Rp 345 sampai dengan Rp 444	Rp 195
3.	SKT atau SPT	I	Lebih dari Rp 749	Rp 275
			Paling rendah Rp 550 sampai dengan Rp 749	Rp 205
		II	Lebih dari Rp 379	Rp 130
			Lebih dari RP 550 sampai dengan Rp 749	Rp 120
			Paling rendah RP 336 sampai dengan Rp 349	Rp 110
		III	Paling rendah Rp 250	Rp 80
4.	SKTF atau SKTF	I	Lebih dari Rp 669	Rp 375
			Paling rendah Rp 631 sampai dengan Rp 669	Rp 355
		II	Lebih dari Rp 549	Rp 285
			Paling rendah Rp 440 sampai dengan Rp 549	Rp 245
5.	TIS	Tanpa Golongan	Lebih dari Rp 260	Rp 25
			Lebih dari Rp 160	Rp 20

			sampai dengan Rp 260	
			Paling rendah Rp 50 sampai dengan Rp 160	Rp 5
6.	KLB	Tanpa Golongan	Lebih dari RP 260	Rp 25
			Paling rendah Rp 180 sampai dengan Rp 260	RP 20
7.	KLM	Tanpa Golongan	Paling rendah RP 180	Rp 20
8.	CRT	Tanpa Golongan	Lebih dari Rp 180.000	RP 100.000
			Lebih dari Rp 50.000 sampai dengan RP 180.000	Rp 20.000
			Lebih dari Rp 20.000 sampai dengan Rp 50.000	Rp 10.000
			Lebih dari Rp 5.000 sampai dengan Rp 20.000	Rp 1.200
			Paling rendah Rp 450 sampai dengan Rp 5.000	RP 250
9	HPTL	Tanpa Golongan	Paling rendah Rp 275	Rp 100

b) Tarif CHT berlaku tahun 2015

Tabel 4. Besaran Tarif CHT berdasar

PMK No. 205/PMK.011/2014

No	Golongan Pengusaha prabrik hasil tembakau		Besaran HJE perbatang atau gram	Tarif cukai perbatang atau gram
	Jenis	Gol.		
1	SKM	I	Lebih dari Rp 800	Rp 415
		II	Lebih dari Rp 588	Rp 305
			Lebih rendah Rp 511 sampai dengan Rp 588	Rp 265
2.	SPM	I	Paling rendah Rp 820	Rp 425
		II	Lebih rendah Rp 520	Rp 270
			Paling rendah Rp 425 sampai dengan Rp 520	Rp 220
3.	SKT atau	I	Lebih dari Rp 825	Rp 290
			Paling rendah Rp 606	Rp 220

	SPT		sampai dengan Rp 825	
		II	Lebih dari Rp 417	Rp 130
			Lebih rendah Rp 385 sampai dengan Rp 417	Rp 120
		IIIA	Paling rendah Rp 286	Rp 85
4.	SKTF atau SPTF	IIIB	Paling rendah Rp 286	Rp 80
		I	Paling rendah Rp 800	Rp 415
5.	TIS	Tanpa Golongan	II	Paling rendah Rp 511 sampai dengan Rp 588
				Rp 265
			Lebih dari Rp 275	Rp 28
			Lebih dari Rp 177 sampai dengan Rp 275	Rp 22
6.	KLB	Tanpa Golongan	Paling rendah Rp 55 sampai dengan Rp 177	Rp 6
			Lebih dari RP 286	Rp 28
7.	KLM	Tanpa Golongan	Paling rendah Rp 198 sampai dengan Rp 286	RP 22
			Paling rendah RP 198	Rp 22
8.	CRT	Tanpa Golongan	Lebih dari Rp 198.000	RP 110.000
			Lebih dari Rp 55.000 sampai dengan RP 198.000	Rp 22.000
			Lebih dari Rp 22.000 sampai dengan Rp 55.000	Rp 11.000
			Lebih dari Rp 5.500 sampai dengan Rp 22.000	Rp 1.320
			Paling rendah Rp 495 sampai dengan Rp 5.500	RP 275
9	HPTL	Tanpa Golongan	Paling rendah Rp 303	Rp 110

c) Tarif CHT berlaku tahun 2016

Tabel 5. Besaran Tarif CHT berdasar

PMK No. 198/PMK.011/2015

No	Golongan Pengusaha prabrik hasil tembakau		Besaran HJE perbatang atau gram	Tarif cukai perbatang atau gram
	Jenis	Gol.		
1	SKM	I	Lebih dari Rp 1.000	Rp 480
		II	Lebih dari Rp 740	Rp 340
			Lebih rendah Rp 590 sampai dengan Rp 740	Rp 300
2.	SPM	I	Paling rendah Rp 930	Rp 495
		II	Lebih rendah Rp 800	Rp 305
			Paling rendah Rp 505 sampai dengan Rp 800	Rp 255
3.	SKT atau SPT	I	Lebih dari Rp 1.115	Rp 320
			Paling rendah Rp 775 sampai dengan Rp 1.115	Rp 245
		II	Lebih dari Rp 605	Rp 155
			Lebih rendah Rp 430 sampai dengan Rp 605	Rp 140
		IIIA	Paling rendah Rp 400	Rp 90
		IIIB	Paling rendah Rp 370	Rp 80
4.	SKTF atau SPTF	I	Paling rendah Rp 1000	Rp 480
		II	Lebih dari Rp 740	Rp 340
		III	Paling rendah Rp 590 sampai dengan Rp 740	Rp 300
5.	TIS	Tanpa Golongan	Lebih dari Rp 275	Rp 28
			Lebih dari Rp 180 sampai dengan Rp 740	Rp 22
			Paling rendah Rp 55 sampai dengan Rp 180	Rp 6
6.	KLB	Tanpa Golongan	Lebih dari RP 290	Rp 28
			Paling rendah Rp 200 sampai dengan Rp 290	RP 22
7.	KLM	Tanpa Golongan	Paling rendah RP 200	Rp 22
8.	CRT	Tanpa Golongan	Lebih dari Rp 198.000	RP 110.000
			Lebih dari Rp 55.000 sampai dengan RP	Rp 22.000

			198.000	
			Lebih dari Rp 22.000 sampai dengan Rp 55.000	Rp 11.000
			Lebih dari Rp 5.500 sampai dengan Rp 22.000	Rp 1.320
			Paling rendah Rp 495 sampai dengan Rp 5.500	RP 275
9	HPTL	Tanpa Golongan	Paling rendah Rp 305	Rp 110

3) Pengajuan Pemesanan Pita Cukai Hasil Tembakau

Setiap merek rokok yang akan diproduksi dan diedarkan kepada masyarakat harus melalui sertifikasi tertentu sebelum mengajukan permohonan pemesanan pita cukai. Pernyataan ini selaras dengan hasil wawancara kepada Bapak HP sebagai berikut :

“Iya mbak jadi tidak sembarang merek dari perusahaan rokok itu boleh langsung mengajukan pemesanan pita cukai hasil tembakau. Satu perusahaan rata-rata punya beberapa merek rokok untuk diperjualbelikan. Contohnya kalau PT. Gudang Garam itu punya merek dagang “Gudang Garam Signature”, “Gudang Garam Signature Mild”, “Surya Promild”, “Surya Exclusive”, dsb. Masing-masing merek itu harus dites dulu di instansi yang ditunjuk (kalau di Jawa Timur ada di Surabaya) sebelum boleh untuk dipesankan pita cukainya. Sertifikasi atau tes ini untuk mengetahui bahan-bahan yang terkandung dalam rokok, misalkan berapa kadar tarinya, berapa kadar nikotinnya, sesuai dengan batasan apa bagaimana. Jadi ini ya sesuai dengan tujuan pengenaan cukai pada rokok.” (Wawancara Bapak HP, 8 Maret 2017 pukul 10.30 WIB di ruang kerjanya)

Berdasarkan peraturan pemerintah nomor 109 tahun 2012 tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan pasal 10 bahwa setiap orang yang memproduksi Produk tembakau berupa Rokok harus melakukan pengujian kandungan kadar nikotin dan tar perbatang setiap varian yang diproduksi. Pengujian kadar tersebut dilakukan di laboratorium yang sudah terakreditasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya hasil pengujian dilaporkan kepada Kepala Badan.

Pemungutan cukai hasil tembakau berbeda dengan pemungutan barang kena cukai lainnya seperti etil alkohol dan minuman mengandung etil alkohol. Pemungutan cukai untuk barang produk hasil tembakau dilakukan dengan pelekatan pita cukai untuk menandai rokok legal dengan rokok illegal. Pita cukai yang dilekatkan pada produk hasil tembakau didapat pengusaha hasil tembakau dengan melakukan pemesanan pita cukai pada KPPBC perusahaan terdaftar.

Pemesanan pita cukai oleh pengusaha hasil tembakau dilakukan setiap bulan. KPPBC memberikan hak kepada pengusaha hasil tembakau untuk melakukan pemesanan pita cukai sebanyak tiga kali setiap bulannya. Pemohonan penyediaan Pita Cukai (P3C) awal dapat diajukan pengusaha mulai tanggal 1 sampai tanggal 10 setiap bulannya. Namun

dikecualikan untuk pengusaha yang baru memiliki Nomor Pokok Pengusaha Barang Kena Cukai (NPPBKC), pengusaha yang mengalami kenaikan golongan, pengusaha yang NPPBKC-nya baru diaktifkan kembali setelah pembekuan atau dicabut, untuk penyediaan kebutuhan cukai bulan Januari tahun selanjutnya, dan atau terdapat perubahan kebijakan di bidang tarif cukai atau HJE. Selanjutnya pengusaha dapat mengajukan P3C tambahan paling lambat tanggal 20 pada bulan pengajuan dokumen pemesanan pita cukai (CK-1), apabila dalam pengajuan P3C awal tidak mencukupi atau diperlukan tambahan.

Pita cukai yang telah dibeli harus dilekatkan pada produk hasil tembakau (rokok) maksimal satu bulan bulan berikutnya. Pemasangan pita cukai yang dipesan oleh satu perusahaan harus dilakukan pelekatan pada produk hasil tembakau perusahaan pemesan. Terdapat personalisasi pita cukai untuk perusahaan dan jenis produksi tertentu sebagai kode pita cukai yang unik kepada setiap pengusaha pabrik rokok sebagai ID pita cukai perusahaan tersebut. Perlakuan kode personalisasi pita cukai tersebut memiliki tujuan utama untuk menghindarkan praktek jual beli pita cukai di kalangan pengusaha hasil tembakau.

4) Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Total penerimaan pungutan cukai hasil tembakau akan diakumulasikan menjadi penerimaan negara. Dua persen dari

total akumulasi penerimaan tersebut akan dikembalikan kepada provinsi/kabupaten.kota melalui Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBHCHT). Porsi alokasi DBHCHT telah diatur alokasinya dalam pasal 66A Undang-Undang Cukai No.39 tahun 2007 yaitu sebesar 30% (tiga puluh persen) kepada provinsi penghasil, 40% (empat puluh persen) kepada kabupaten/kota penghasil, dan 30% (tiga puluh persen) kepada kabupaten/kota lainnya. Berikut besaran penerimaan alokasi DBHCHT secara nasional terhadap besaran alokasi DBHCHT Provinsi Jawa Timur, sebagai berikut :

Tabel 6. Total Alokasi DBHCHT Nasional
Terhadap Alokasi DBHCHT Jawa Timur

Tahun	Penerimaan Alokasi DBHCHT	
	Nasional	Jawa Timur
2014	Rp2,213,999,999,987	Rp343,406,388,503
2015	Rp2,411,143,800,000	Rp375,114,626,000
2016	Rp2,796,355,150,000	Rp431,819,102,000

Sumber: PMK 106 Tahun 2014; PMK 25 Tahun 2015;

PMK 47 Tahun 2016, 2017

Besaran penerimaan DBHCHT yang diterima oleh Provinsi Jawa Timur akan dialokasikan kepada masing-masing kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Berikut pembagian alokasi DBHCT Provinsi Jawa Timur kepada Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Timur yang berada pada daerah pengawasan KPPBC TMC Kediri :

Tabel 7. Alokasi Penerimaan DBHCHT kepada Daerah
Pengawasan KPPBC TMC Kediri Tahun 2014-2016

No	Kabupaten/ Kota	Besaran Penerimaan Alokasi DBHCHT		
		Tahun 2014	Tahun 2015	Tahun 2016
1	Kota Kediri	Rp58,529,470,710	Rp57,093,298,000	Rp63,482,275,000
2	Kabupaten Kediri	Rp32,878,533,961	Rp31,754,734,000	Rp35,500,742,000
3	Kabupaten Nganjuk	Rp10,924,747,305	Rp13,972,202,000	Rp16,343,786,000
4	Kabupaten Jombang	Rp16,790,137,663	Rp17,703,131,000	Rp22,924,384,000
Total Penerimaan DBHCHT		Rp119,122,889,639	Rp120,523,365,000	Rp138,251,187,000

Sumber: PMK 106 Tahun 2014; PMK 25 Tahun 2015; PMK 47 Tahun 2016, 2017

Selanjutnya atas besaran alokasi DBHCHT yang diterima oleh masing-masing daerah kota/kabupaten/provinsi pada tabel 6 dan tabel 7 pemanfaatannya haruslah sesuai dengan amanat Undang-Undang seperti disebutkan dalam pasal 66A ayat 1 Undang-Undang Cukai, sebagai berikut :

- a) Mendanai peningkatan kualitas bahan baku;
- b) Pembinaan industri;
- c) Pembinaan lingkungan sosial;
- d) Sosialisasi di bidang cukai, dan/atau
- e) Pemberantasan barang kena cukai ilegal.

Pelaksanaan pemanfaatan DBHCHT Kota Kediri dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Kota Kediri. Tugas pelaksanaan pemanfaatannya sehubungan penanganan dampak negatif akibat konsumsi produk hasil tembakau dilaksanakan melalui Dinas Kesehatan Kota Kediri. Berikut penjelasan

alokasi pemanfaatan DBHCHT oleh salah satu pegawai Dinas

Kesehatan Kota Kediri Bidang Promosi Kesehatan :

“Pemanfaatan alokasi DBHCHT terkait penanganan dampak negatifnya bagi kesehatan kita gunakan untuk pengadaan alat-alat kesehatan, seperti X-Ray, Spektrofotometer, inceneratpr, bahan-bahan kimia, bahan penunjang alat kesehatan. Kemudian untuk pemeliharaan alat-alat ukur , pemeliharaan alat-alat laboratorium, serta pemeliharaan alat-alat kesehatan.”

(Wawancara dengan bidang promosi kesehatan Dinas Kota Kediri, 27 April 2017 pukul 14.00 WIB)

b. Penerapan Konsep *Pigovian Tax* Melalui Pemungutan Cukai Hasil

Tembakau

1) Penerimaan Cukai Hasil Tembaku di KPPBC TMC Kediri

Pemungutan Cukai Hasil Tembakau pada KPPBC TMC Kediri setiap tahun selalu mengalami peningkatan target total penerimaan. KPPBC TMC Kediri sendiri merupakan salah satu KPPBC yang menjadi kontributor cukai tertinggi di Jawa Timur setelah KKPBC TMC Malang. Hal ini seperti yang disampaikan oleh bapak HP selaku Kasub Bagian Umum KPPBC TMC Kediri yang juga pernah menjabat sebagai Kepala Seksi Pelayanan Kepabeanan dan Cukai KPPBC Pasuruan, sebagai berikut :

“Setiap tahun target penerimaan kita dari sektor cukai selalu mengalami kenaikan seperti yang sudah ditetapkan oleh pemerintah dan kementrian setiap tahun. Karena penerimaan dari sektor cukai ini punya andil yang cukup potensial dalam memberikan kontribusi bagi APBN kita jadi kita juga dikejar terus memenuhi target itu. Apalagi total penerimaan KPPBC TMC Kediri ini kalau merupakan penerimaan terbesar ke dua pada Kantor

Wilayah Jawa Timur.” (Wawancara Bapak HP, 8 Maret 2017 pukul 10.30 WIB, di ruang kerjanya)

KPPBC TMC Kediri memperoleh pembebanan target penerimaan negara sebesar Rp 16,23 triliun dari Rp 186,5 triliun target penerimaan dalam APBN pada sektor kepabeanan dan cukai di tahun 2016. Berikut penerimaan KPPBC TMC Kediri dari sektor CHT berdasarkan data pemesanan pita cukai dokumen CK1 selama tahun 2014 sampai 2016 :

Tabel 8. Penerimaan CHT KPPBC TMC Kediri

Tahun Penerimaan	Total Penerimaan
2014	Rp 13.421.608.491.600
2015	Rp 15.225.834.456.720
2016	Rp16.621.367.263.920

Sumber : diolah peneliti, 2017

Berdasarkan tabel 8 di atas dapat diketahui bahwa selalu terjadi kenaikan penerimaan cukai hasil tembakau pada tahun 2014 sampai dengan tahun 2016.

- 2) Penawaran dan permintaan produk hasil tembakau (rokok) dalam konsep *pigovian tax*

Berikut ringkasan tarif cukai hasil tembakau (harga penawaran cukai) mulai tahun 2014-2016 :

Tabel 9. Perubahan Rerata Tarif Cukai Hasil Tembakau

Keterangan	Tahun 2014	Tahun 2015	Tahun 2016
Jumlah Layer Beban Cukai	13 layer	12 layer	12 layer
Rata-rata Beban Cukai	Rp 231	Rp 237	Rp 268

Sumber : diolah peneliti, 2017

Pada tabel 9 di atas merupakan perbandingan beban rerata cukai hasil tembakau tahun 2014 sampai dengan tahun 2016 dan perbedaan jumlah layer dalam tarif cukai hasil tembakau Indonesia. Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa setiap tahun mulai tahun 2014 sampai dengan tahun 2016 selalu terjadi kenaikan rata-rata tarif cukai hasil tembakau.

Berikut merupakan data pemesanan (permintaan) pita cukai perlembar dan perbatang pada KPPBC TMC Kediri mulai tahun 2014-2016 :

Tabel 10. Pemesanan Pita Cukai KPPBC Kediri 2014-2016

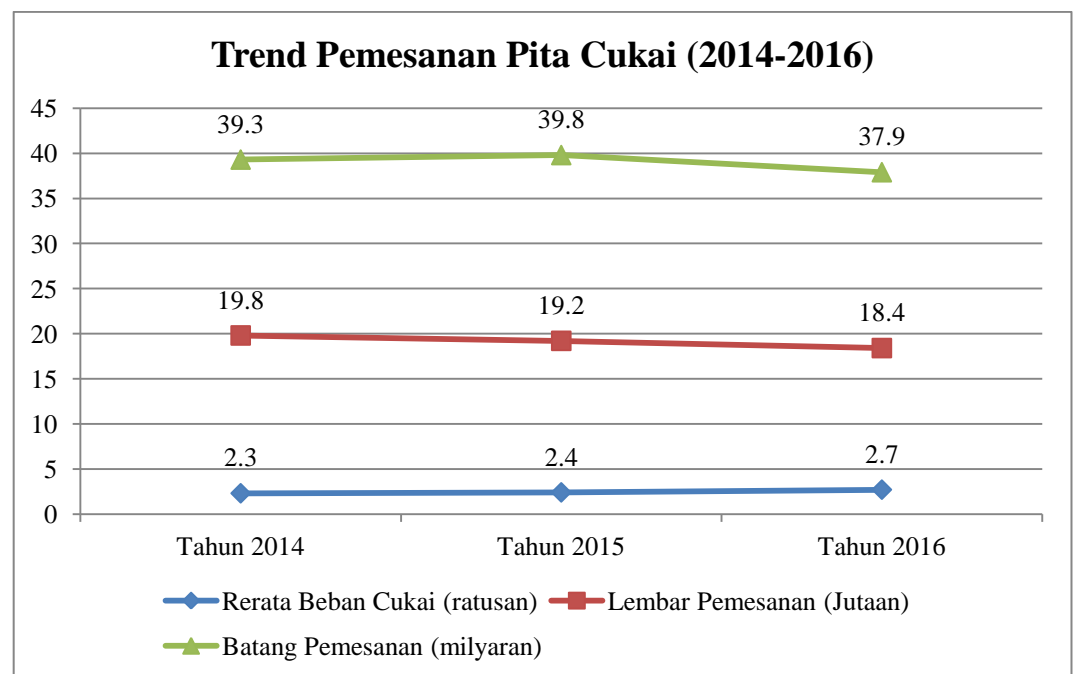
Keterangan	Tahun 2014	Tahun 2015	Tahun 2016
Perlembar	19.836.225	19.247.042	18.438.451
Perbatang	39.390.033.960	39.892.203.120	37.990.046.640

Sumber : Bea Cukai Kediri, 2017

Berdasarkan tabel 10 di atas diketahui bahwa selalu terjadi penurunan pemesanan lembar pita cukai hasil tembakau. Kemudian juga terjadi kecenderungan penurunan batang rokok

meskipun pada tahun 2015 terjadi sedikit kenaikan jumlah perbatang rokok.

Apabila penyajian data perubahan tarif pertahun disajikan bersama dengan data pemesanan lembar cukai hasil tembakau, berikut trend pertumbuhan pemesanan pita cukai hasil tembakau selama tahun 2014-2016 terhadap perubahan beban cukai hasil tembakau :

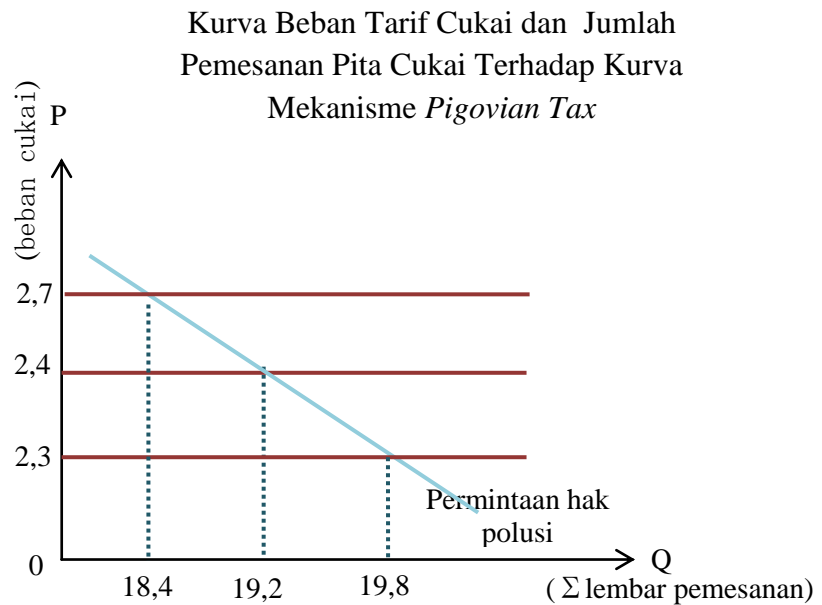


Gambar 7. Trend Pemesanan Pita Cukai KPPBC TMC Kediri

Sumber : olahan peneliti, 2017

Dari gambar trend di atas dapat dijelaskan bahwa setiap tahun mulai tahun 2014-2016 terjadi kenaikan tarif CHT dengan selisih kenaikan yang bervariasi. Selanjutnya apabila data dari trend tersebut ditampilkan sesuai dengan mekanisme konsep *pigovian tax*

berdasarkan kurva penawaran dan permintaan pada konsep *pigovian tax*, sebagai berikut :



Gambar 8. Kurva *Pigovian Tax* Pada Pembebanan Tarif Cukai Dan Jumlah Pemesanan Pita Cukai
Sumber : olahan peneliti, 2017

Berdasarkan gambar kurva *pigovian tax* pada pembebanan tarif cukai dan jumlah pemesanan pita cukai di atas bahwa P sebagai besaran beban cukai dan Q adalah jumlah lembar pemesanan pita cukai (melalui dokumen CK-1). Diketahui bahwa kenaikan tarif CHT setiap tahunnya akan berpengaruh terhadap penurunan jumlah pemesanan pita cukai baik. Kenaikan rata-rata tarif cukai yang lebih tinggi menunjukkan penurunan pemesanan pita cukai yang lebih tinggi pula.

3) Dampak Penerapan Pemungutan Cukai Hasil Tembakau

Terhadap Kesehatan Kota Kediri

Produk hasil tembakau memiliki dampak buruk bagi kesehatan. Mengonsumsi rokok akan menimbulkan dampak negatif jangka panjang bagi kesehatan perokok baik aktif maupun pasif. Meskipun tidak dapat divonis secara langsung penyakit tertentu apa yang secara langsung diakibatkan konsumsi rokok, namun rokok dapat menjadi salah satu pemicu timbulnya beberapa penyakit terutama berkaitan dengan saluran pernafasan. Hal senada disampaikan oleh salah satu pegawai Dinas Kesehatan (Dinkes) Kota Kediri Bidang Promosi Kesehatan sebagai berikut :

“Terkait dampak konsumsi rokok ini kalau misalkan ditanya seberapa bahayanya yaaa jelas sangat berbahaya mbak, dampak untuk kesehatan seperti dapat menyebabkan kanker, penyakit paru terutama berbahaya untuk anak-anak dan ibu hamil gitu mbak.. yaa memang dampaknya itu tidak langsung tapi karena kandungan bahan-bahan kimia pada rokoknya itu dapat memicu jenis-jenis penyakit tersebut dalam jangka panjang.” (Wawancara dengan bidang promosi kesehatan Dinkes Kota Kediri, 27 April 2017 pukul 14.00 WIB).

Data pasien terindikasi akibat konsumsi produk hasil tembakau pada situs dan lokasi diperoleh peneliti dari RSUD Gambiran. Berikut daftar pasien RSUD Gambiran Kediri sehubungan dengan konsumsi produk hasil tembakau, khususnya penyakit paru-paru, sebagai berikut :

Tabel 11. Data Pasien Risiko

Akibat Konsumsi Produk Hasil Tembakau

No.	Jenis Penyakit	Tahun	
		2015	2016
1.	Tuberculosis paru	202 pasien	231 pasien
2.	Kanker Paru-paru	32 pasien	22 pasien
3.	Tumor Paru-paru	26 pasien	14 pasien

Sumber : RSUD Gambiran, 2017

Data diatas menunjukkan beberapa penyakit paru-paru yang dapat dipicu sebabnya karena konsumsi rokok dalam jangka panjang pada RSUD Gambiran tahun 2015-2016. Berdasarkan data tersebut diketahui bahwa untuk diagnosa tumor dan kanker menunjukkan penurunan pasien, namun untuk diagnosa tuberculosis paru mengalami kenaikan jumlah pasien.

Sebagai perbandingan dengan diagnosa jenis lain pada pasien di RSUD Gambiran Kediri, berikut disajikan data 10 besar diagnosa pasien yang memerlukan penanganan :

Tabel 12. Daftar 10 Besar Pasien RSUD Gambiran

No.	Tahun 2014		Tahun 2015		Tahun 2016	
	Jenis Penyakit	Jumlah pasien	Jenis Penyakit	Jumlah Pasien	Jenis Penyakit	Jumlah Pasien
1.	Lambung	591	Cedera Otak Ringan	515	Cedera Otak Ringan	478
2.	Cedera Otak Ringan	540	Lambung	467	Stroke Infrak	381
3.	Diabetes	501	Stroke	345	Lambung	371

	Miletus		Infrak		(GEDB)	
4.	Gagal Ginjal	428	Hipertensi	311	DBD	344
5.	Stoke Infrak	418	Gagal Jantung	308	Cedera Otak Sedang/ Berat	268
6.	Stroke bleeding	337	Diabetes Mellitus	277	Odema Paru	251
7.	Cedera Otak Sedang/ Berat	333	Cedera Otak Sedang/ Berat	275	TB Paru, Pneumoni	243
8.	Bronkitis	320	DBD	272	Hipertensi	228
9.	Dispepsia	317	Dispepsia	213	Ginjal	189
10.	Gagal Jantung	305	Stroke	135	Prostat	167
TOTAL PASIEN		4090		3118		2920

Sumber : RSUD Gambiran, 2017

Berdasarkan tabel di atas diketahui terdapat beberapa penyakit yang dipicu konsumsi rokok jangka panjang tergolong ke dalam sepuluh besar pasien pengunjung RSUD Gambiran Kediri. Jenis penyakit tersebut antara lain : Bronkitis, gagal jantung, TB paru/pnemonia, odema paru, dan stroke. Jenis-jenis penyakit tersebut mengalami perubahan jumlah pasien yang tidak teratur. Sebagai contoh pada tahun 2014 pasien dengan diagnosa penyakit gagal jantung berada pada posisi ke sepuluh dengan jumlah pasien 305 orang, kemudian pada tahun 2015 berada pada posisi ke lima dengan jumlah pasien 308 orang, selanjutnya pada tahun 2016 penyakit ini tidak tergolong sepuluh besar pasien pengunjung RSUD Gambiran Kediri.

Langkah antisipasi dan penanggulangan dampak konsumsi produk hasil tembakau oleh pemerintah Kota Kediri bersama Dinas Kesehatan Kota Kediri melalui program khusus dengan jargon “CAH KEDIRI BRO”. CAH KEDIRI BRO merupakan akronim dari Cara Hidup Sehat dan Kendalikan Diri Berantas Asap Rokok. Program ini bagian dari program pemerintah daerah yang diterapkan dan sosialisasi terkait dampak merokok. Sumber dana yang digunakan dalam program ini salah satunya bersumber dari alokasi pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau untuk daerah penghasil produk tembakau. Berikut penjelasan salah satu pegawai Dinas Kesehatan (Dinkes) Kota Kediri Bidang Promosi Kesehatan sebagai berikut :

“Cah Kediri Bro ini merupakan gerakan yang mengajak masyarakat untuk melakukan perubahan perilaku dari perilaku tidak sehat menjadi lebih sehat. Kalau kegiatannya itu antara lain, masyarakat menempatkan bambu/kaleng bekas di depan rumah untuk mematikan puntung rokok sebelum masuk rumah, Penandatanganan komitmen warga kelurahan untuk stop merokok klo ini yang sudah diterapkan di kelurahan Bawang contohnya, dibentuk smoking, ada satgasnya yang diambil dari ibu ibu rumah tangga dan pemuda kemudian juga dibentuk polisi rokok diambil dari siswa sekolah untuk mengingatkan keluarga maupun warga sekitar rumah untuk tidak merokok di dalam rumah.” (Wawancara dengan bidang promosi kesehatan Dinkes Kota Kediri, 27 April 2017 pukul 14.00 WIB).

Selanjutnya indikator dari keberhasilan program tersebut, disampaikan oleh salah satu pegawai Dinas Kesehatan (Dinkes) Kota Kediri Bidang Promosi Kesehatan sebagai berikut :

“Kalau indikator keberhasilannya yang pasti ya adanya perubahan perilaku masyarakat untuk hidup yang lebih sehat mbak... Alhamdulillah ini sudah berjalan di Kelurahan Bawang mbak, dalam tribulan pertama tahun 2017 ada perubahan angka dari 39% menjadi 51% atas perilaku masyarakat untuk hidup sehat menjadi meningkat.” (Wawancara dengan bidang promosi kesehatan Dinkes Kota Kediri, 27 April 2017 pukul 14.00 WIB).

Selain untuk program penyuluhan dan promosi kesehatan, alokasi pemanfaatan dana bagi hasil cukai hasil tembakau pemerintah Kota dialokasikan untuk pengadaan alat-alat kesehatan seperti X-Ray, Spektrofotometer, Incenerator, bahan-bahan kimia, bahan penunjang alat kesehatan. Kemudian juga untuk pemeliharaan alat-alat ukur, pemeliharaan alat-alat laboratorium, serta pemeliharaan alat-alat kesehatan.

4) Hambatan Implementasi Konsep *Pigovian Tax* pada KPPBC TMC Kediri

Kebijakan dibuat dengan pemikiran konsep yang matang dan tanpa mendiskriminasi salah satu pihak. Namun pelaksanaan kebijakan tidak selalu berjalan sukses sesuai dengan harapan. Terdapat faktor yang mempengaruhi kesuksesan penerapan kebijakan yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal berasal dari kebijakan itu sendiri maupun instansi pengelola kebijakan atau *policy maker* dalam hal ini KPPBC. Faktor eksternal berasal dari perusahaan rokok serta faktor lain yang turut berperan dalam pelaksanaan kebijakan.

Selama ini pelaksanaan penerapan kebijakan CHT terkait fungsinya sebagai *regulator* berjalan sesuai dengan mestinya. KPPBC TMC Kediri selaku pengelola kebijakan telah berupaya sebaik mungkin dalam pelaksanaan kebijakan yang ada. Namun hambatan ditemui lebih terasa berasal dari faktor eksternal. Masih ditemukannya praktik peredaran rokok ilegal yang beredar luas di masyarakat. Hal ini senada dengan yang disampaikan oleh Bapak HP sebagai berikut :

“Dengan adanya kebijakan kenaikan tarif baru berdasarkan PMK yang berlaku, secara teknis bukan menjadi pengaruh utama terhadap penerimaan negara. Namun, pengaruh yang lebih kompleks berasal dari faktor eksternal yaitu adanya peredaran rokok ilegal yang marak beredar di masyarakat.”
(Wawancara Kepada Kasubid Umum KPPBC TMC Kediri, 8 Maret 2017 pukul 10.30 WIB)

Peredaran rokok ilegal ini menjadi salah satu masalah cukup besar dalam pelaksanaan penerapan kebijakan cukai hasil tembakau di Indonesia. Cukai memiliki peran yang cukup penting sehingga apabila terjadi praktik peredaran rokok ilegal pengaruh secara sistematis juga akan dirasakan. Seperti hasil wawancara langsung yang dijelaskan oleh Bapak HP sebagai berikut :

“Yaa tentu dampaknya ini saling terkait mbak. Kalau rokok ilegal ini beredar, harga rokok ilegal ini pasti harganya lebih murah yaa? yaa masyarakat lebih memilih beli rokok itu. Otomatis berdampak kepada daya beli masyarakat terhadap rokok legal akan menurun. Akibatnya produksi hasil tembakau menurun, pemesanan pita cukai menurun, penerimaan negara dari cukai hasil tembakau juga akan menurun. Ya, jadi target yang diberikan tidak tercapai gitu mbak. Kemudian dari sisi kesehatan juga akan punya dampak. Seharusnya sebelum diedarkan rokok legal ini

harus diujikan lab untuk mengetahui kandungan komposisi zat-zat tar dan nikotinnya di dalamnya, tetapi kalau ilegal berarti tidak ada jaminan atau perlindungan untuk masyarakat bahaya kandungannya. Bisa jadi kandungan tar atau nikotin-nya lebih tinggi melebihi batas maksimal peraturan. Oiyaa selanjutnya juga berdampak ke daerah *lho* mbak peredaran rokok ilegal ini makanya harus diselesaikan. Efek dominonya sangat terasa mbak, karena dari total penerimaan cukai yang terkumpul di negara nantinya 2%-nya akan dikembalikan ke daerah sebagai dana bagi hasil. Nah dana bagi hasil itu nantinya oleh pemda akan digunakan untuk pembangunan dan peruntukan lainnya.” (Wawancara Kepada Kasubid Umum KPPBC TMC Kediri, 8 Maret 2017 pukul 10.30 WIB)

Hambatan inilah yang menjadi salah satu fokus penindakan oleh KPPBC TMC Kediri sebagai upaya perlindungan masyarakat dan pengamanan penerimaan negara. KPPBC TMC Kediri telah berupaya maksimal untuk meredam peredaran rokok ilegal ini. berikut penjelasan bapak HP mengenai hal ini :

“Melalui seksi intelejen dan penindakan (seksi indak) kami selalu aktif melakukan pengawasan baik siang hari maupun malam hari. Pak Wijang selaku kepala seksi juga selalu melakukan koordinasi apabila diperlukan penambahan SDM guna melakukan pengawasan malam hari. Karena berdasarkan evaluasi pengawasan yang dilakukan pada siang hari ternyata mereka (pengedar rokok ilegal) setor ke toko-toko/pasarnya di malam hari, jadi yaaa otomatis malam kita juga harus aktif mbak.” (Wawancara Kepada Kasubid Umum KPPBC TMC Kediri, 8 Maret 2017 pukul 10.30 WIB)

Selain pengawasan langsung ke tempat peredaran rokok ilegal, KPPBC TMC Kediri juga aktif melakukan kampanye-kampanye, sosialisasi ataupun himbauan kepada masyarakat untuk menghentikan praktik peredaran rokok ilegal. Melalui himbauan-

himbauan tersebut diharapkan masyarakat umum tidak lagi mengkonsumsi rokok yang tidak dilekati pita cukai.

2. Analisis Data

a. Kebijakan Hasil Tembakau Menurut Fungsi Regulasi pada KPPBC TMC

1) Latar Belakang Pemungutan Cukai Hasil Tembakau

Produk hasil tembakau memiliki potensi penerimaan yang cukup besar bagi Indonesia, namun disisi lain pula terdapat dampak negatif yang harus dibatasi. Oleh karena itu melalui mekanisme penerapan cukai sebagai instrumen fiskal yang diterapkan memiliki tujuan sebagai alat kontrol (*regulator*) sekaligus alat pengumpul penerimaan negara (*budgetair*). Cukai hasil tembakau ditetapkan sebagai barang kena cukai berdasarkan karakteristik yang telah ditetapkan dalam pasal 2 Undang-Undang Cukai tahun 2007, sebagai berikut:

a) Barang yang konsumsinya perlu dikendalikan

Pemerintah melalui kewenangannya sebagai *regulator* melakukan pembatasan terhadap konsumsi suatu produk tertentu. Dalam hal ini atas produk hasil tembakau, pemerintah melakukan pengendalian pembatasan konsumsi dengan alasan kesehatan. Pemungutan cukai hasil tembakau sebagai instrumen fiskal untuk pengendalian konsumsi cocok diterapkan pada negara-negara berkembang seperti negara Indonesia. Alasannya karena pola konsumsi masyarakat negara-negara berkembang yang cenderung

price sensitively. Melalui mekanisme pemungutan cukai dengan besaran tarif cukai yang tepat akan menekan pola konsumsi masyarakat terhadap produk hasil tembakau.

b) Barang yang peredarannya perlu pengawasan

Pengawasan terhadap objek pemungutan cukai, hal ini produk hasil tembakau, memiliki tujuan untuk menghindarkan gangguan sosial maupun ekonomi masyarakat. Karakteristik ini memang lebih terasa ditunjukkan pada jenis barang kena cukai lain yaitu etil alkohol dan MMEA. Namun produk hasil tembakau juga memiliki dampak negatif baik secara langsung maupun tidak bagi lingkungan dan kesehatan melalui paparan asap rokok yang ditimbulkan. Perlakuan pengawasan terhadap peredaran produk hasil tembakau yaitu melalui pelekatan pita cukai pada setiap batang produk hasil tembakau untuk mengenai produk legal maupun ilegal. Pengawasan juga pada distribusi barang produk hasil tembakau dengan pelarangan penjualan produk kepada anak dibawah umur, pemasangan gambar penyakit akibat konsumsi rokok, maupun dengan cara-cara yang lain.

c) Barang yang pemakaiannya menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat maupun lingkungan

Berdasarkan prinsip dasar cukai, pemungutan cukai hanya diterapkan terhadap barang-barang tertentu (*selective coverage*) sesuai dengan maksud-maksud yang dikehendaki pemerintah

(*discriminant in intents*). Bentuk “*intention*” yang dilakukan pemerintah salah satunya untuk memberikan batasan terhadap barang-barang yang memiliki dampak negatif bagi masyarakat dan lingkungan sekitar. Konsep “dampak negatif” disini memiliki esensi pemaknaan yang lebih luas. Namun khusus pada produk hasil tembakau dampak negatif yang ingin dikurangi lebih pada alasan kesehatan.

- d) Barang yang atas pemakaiannya diperlukan pembebanan pungutan negara demi keadilan dan keseimbangan

Barang-barang yang tergolong sebagai jenis barang kena cukai dikenakan pembebanan yang sesuai demi menjaga keadilan dan keseimbangan pola konsumsinya. Pola pembebanan cukai sebagai instrumen fiskal pada karakteristik ini mengacu pada status cukai dikenakan pada barang yang dikategorikan mewah dan atau memiliki nilai tinggi. Pada produk hasil tembakau pembebanan dilakukan untuk menjaga keseimbangan konsumsi barang ini agar tidak dapat dikonsumsi secara bebas. Melalui pembebanan tarif cukai pada produk hasil tembakau maka harga cukai dipasaran akan lebih tinggi sehingga jangkauan konsumsinya akan semakin menurun.

2) Tarif Cukai Hasil Tembakau

Mekanisme penerapan cukai sebagai salah satu instrumen pengendalian konsumsi produk hasil tembakau menghendaki adanya

perubahan pola konsumsi masyarakat terhadap barang ini menjadi lebih rendah. Kebijakan tarif cukai hasil tembakau di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan demi perubahan tarif diperlukan guna melakukan penyempurnaan peraturan cukai yang telah ditetapkan sebelumnya. Kenaikan tarif cukai hasil tembakau juga disesuaikan dengan target penerimaan cukai yang selalu mengalami peningkatan setiap tahun. Hal ini pula selaras dengan *road map* industri hasil tembakau tahun 2006-2020 yang ditetapkan oleh pemerintah.

Perubahan tarif cukai yang hampir setiap tahun terjadi kenaikan merupakan salah satu agenda dalam rangka melaksanakan *roadmap* industri hasil tembakau tahun 2006-2020. Berikut rincian jangka waktu dan target pelaksanaan road map IHT 2006-2020:

- a) 2007-2010 : prioritas pada aspek keseimbangan tenaga kerja dengan penerimaan negara dan kesehatan masyarakat.
- b) 2010-2015 : prioritas pada aspek penerimaan negara, kesehatan masyarakat, dan tenaga kerja.
- c) 2010-2020 : Prioritas pada aspek kesehatan masyarakat melebihi aspek tenaga kerja dan penerimaan negara.

Demi mewujudkan tujuan *roadmap* industri tembakau 2006-2020 yaitu tercapaiannya penerimaan negara yang pasti, tertampungnya lapangan kerja, dan terwujud masyarakat yang sehat,

maka diperlukan instrumen guna melaksanakan *roadmap* industri hasil tembakau 2009-2020 sebagai berikut :

- a) Pembatasan kadar nikotin;
- b) Pembatasan ijin perusahaan baru;
- c) Pelaksanaan kebijakan cukai sederhana,
- d) Memperkuat struktur industri dan kompetisi industri hasil tembakau yang sehat;
- e) Pemberantasan rokok ilegal dan pita palsu.

Pelaksanaan instrumen *road map* IHT dengan penyerdehanaan kebijakan cukai hasil tembakau melalui sistem tarif cukai spesifik dan perubahan layer HJE setiap tarif yang semakin mengerucut memiliki argumen dasar sebagai sarana untuk :

- a) Mempersempit kesenjangan harga,
- b) Mengendalikan jumlah pabrik kecil,
- c) Memudahkan administrasi,
- d) Pertimbangan penerimaan.

Kebijakan cukai indonesia juga merupakan *brechmarking* dari beberapa negara lain seperti China, Australia, dan Philipina. Sebagaimana WHO telah memberikan pengarahan yang tegas kepada negara-negara anggota mengenai bahaya produk hasil tembakau bagi kesehatan. WHO merintis FCTC (*framework conversion on tobacco control*) yang disepakati pada tahun 2005 dan dilaksanakan tahun 2009, namun posisi Indonesia saat ini belum menandatangani dan

meratifikasi konvensi tersebut. Beberapa hal pokok yang direkomendasikan sebagai upaya pengendalian konsumsi rokok antara lain penerapan pajak tinggi dengan tujuan kesehatan, pelarangan penjualan produk hasil tembakau untuk anak dibawah umur, dan pelarangan penjualan produk hasil tembakau dalam batangan atau jumlah kecil.

Brenchmarking besaran beban perpajakan terhadap hasil tembakau salah satunya yaitu kebijakan pajak rokok Australia untuk menaikkan tarif pajak selama 4 tahun ke depan mulai 1 September 2017. Selain itu simplifikasi struktur tarif cukai hasil tembakau dari 4 layer pada tahun 2012 menjadi tarif tunggal 2017 kemudian setelah tahun 2018 kenaikan cukai hasil tembakau dilakukan penyesuaian otomatis/indeksasi sebesar 4% pertahun. *Brenchmarking* dasar pengenaan besaran tarif cukai hasil tembakau dilaksanakan dengan menaikkan beban perpajakan sebesar paling sedikit 70% dari harga rokok (rekomendasi WHO) dengan tujuan untuk mengurangi jangkauan harga rokok dan mengurangi konsumsi serta tingkat prevalensi konsumsi produk hasil tembakau. (Badan Kebijakan Fiskal, 2016)

Pokok-pokok kebijakan cukai hasil tembakau selain mempertimbangkan target penerimaan negara harus juga memperhatikan beberapa kondisi seperti tingkat inflasi, pertumbuhan ekonomi, tenaga kerja dan juga kondisi perekonomian nasional yang

sedang terjadi. Terdapat beberapa hal yang menjadi bahan pertimbangan kenaikan tarif cukai hasil tembakau , antara lain :

- a) Tingkat pertumbuhan produksi hasil tembakau pada masing-masing layer;
- b) Jenis hasil tembakau, tarif cukai jenis sigaret tangan lebih rendah dari jenis sigaret mesin;
- c) Skala industri hasil tembakau, dimana pengusaha pabrik golongan kecil selayaknya diberikan tarif yang lebih rendah.

3) Pengajuan Pemesanan Pita Cukai Hasil Tembakau

Pengajuan merek rokok sebelum perijinan peredaran merek rokok baru didasarkan pada Peraturan Pemerintah No.109 tahun 2012 tentang pengamanan bahan yang mengandung zat adiktif berupa produk tembakau bagi kesehatan. Ayat (1) pasal 10 PP No. 109 tahun 2012 tersebut menjelaskan bahwa setiap orang/pengusaha yang memproduksi rokok harus melakukan pengujian kandungan kadar nikotin dan tar per batang pada setiap varian yang diproduksi. Keharusan pengujian ini dimaksudkan untuk memberikan informasi kepada konsumen mengenai bahaya merokok dan kandungan kadar nikotin dan tar dalam sebatang rokok.

Pelekatan cukai hasil tembakau dilaksanakan berbeda dengan jenis barang kena cukai lainnya. Pemungutan cukai pada jenis barang kena cukai lainnya dilakukan ketika transaksi atau peredaran barang tersebut. Namun pemungutan cukai hasil tembakau dilakukan dengan

cara melakukan pelekatan pada setiap batang produk hasil tembakau. Hal ini dilakukan dengan tujuan salah satunya untuk membedakan rokok ilegal dengan rokok legal. Melalui cara tersebut pemerintah dapat lebih mudah mengetahui dan mengontrol peredaran barang produksi hasil tembakau ini.

Pemungutan cukai hasil tembakau dilakukan dengan prosedur ketat dan terstruktur. Pengawasan dalam pemungutan cukai hasil tembakau ini perlu dilakukan agar pemerintah dapat melakukan pengendalian peredaran barang hasil tembakau. Seperti aturan personalisasi pita cukai untuk perusahaan dan jenis produksi tertentu sebagai ID atau identitas pita cukai perusahaan tertentu. Upaya tersebut dilaksanakan dengan tujuan sebagai cara penghindaran praktek jual beli pita cukai di kalangan pengusaha hasil tembakau. Sehingga dengan demikian pemesanan pita cukai oleh perusahaan satu tidak boleh dilaksanakan atau dilekatkan pada barang produksi hasil tembakau perusahaan yang lain.

4) Pemanfaatan Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Pelaksanaan kebijakan cukai hasil tembakau dilaksanakan dengan tujuan pemanfaatan hasil pemungutan tertentu atau bersifat *specific grand*. Pemanfaatan DBHCHT lebih diarahkan untuk mendanai kegiatan tertentu dalam rangka pengendalian, pengawasan dan mitigasi dampak negatif atas konsumsi produk hasil tembakau serta optimalisasi penerimaan cukai hasil tembakau. Undang-undang

no.39 tahun 2007 pasal 66A ayat 1 mengatur penggunaan DBHCHT, sebagai berikut :

- a) Mendanai peningkatan kualitas bahan baku;
- b) Pembinaan industri;
- c) Pembinaan lingkungan sosial;
- d) Sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau;
- e) Pemberantasan barang kena cukai ilegal.

Diantara lima peruntukan yang diatur sebagaimana dalam undang-undang di atas, peruntukan pada poin (c) mengamanatkan adanya perlindungan masyarakat terhadap dampak negatif produk hasil tembakau dibidang kesehatan. Sebagaimana dalam PMK Nomor 20/PMK.7/2009 yang lebih detail mengatur penggunaan DBHCHT, menjelaskan bahwa kegiatan pembinaan lingkungan sosial tersebut meliputi :

- i) Pembinaan kemampuan dan ketrampilan kerja masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dan/atau daerah penghasil bahan baku industri hasil tembakau;;
- ii) Penerapan manajemen limbah industri hasil tembakau yang mengacu kepada analisis dampak lingkungan (AMDAL);
- iii) Penetapan Kawasan tanpa Rokok dan pengadaan tempat khusus untuk merokok di tempat umum ;
- iv) Peningkatan derajat kesehatan masyarakat dengan penyediaan fasilitas perawatan kesehatan bagi penderita akibat dampak asap rokok;

- v) Penguatan sarana dan prasarana kelembagaan pelatihan bagi tenaga kerja industri hasil tembakau, dan/atau
- vi) Penguatan ekonomi masyarakat di lingkungan industri hasil tembakau dalam rangka pengentasan kemiskinan, mengurangi pengangguran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, dilaksanakan antara lain melalui bantuan permodalan dan sarana produksi.

b. Penerapan Konsep *Pigovian Tax* melalui Pemungutan Cukai Hasil Tembakau

1) Penerimaan Cukai Hasil Tembakau di KPPBC TMC Kediri

Penerimaan cukai hasil tembakau pada KPPBC TMC Kediri selama ini cukup tinggi dalam target capaian penerimaan cukai kanwil DJBC Jawa Timur II. Realisasi penerimaan cukai hasil tembakau KPPBC TMC Kediri setiap tahunnya selalu meningkat dan berhasil mencapai target realisasi penerimaan. Tingginya hasil realisasi penerimaan setiap tahunnya mengindikasikan bahwa peredaran produk hasil tembakau di kawasan KPPBC TMC Kediri, khususnya Kota Kediri juga tinggi. Hal ini juga didukung perusahaan hasil tembakau yang aktif pada kawasan ini sebanyak 34 perusahaan. Terdapat satu perusahaan kontributor penerimaan tertinggi pada pemesanan pita cukai yaitu PT. Gudang Garam, Tbk.

Tingginya penerimaan cukai hasil tembakau di Kota Kediri mendatangkan pendapatan bagi daerah melalui mekanisme

pembagian dana bagi hasil cukai hasil tembakau (DBH CHT). DBHCT Kota Kediri merupakan yang tertinggi apabila dibandingkan dengan daerah pengawasan lainnya. Kota Kediri menerima sebesar Rp 57,09 milyar rupiah dari alokasi DBH CHT untuk Jawa Timur sebesar 1,25 triliun. Besarnya alokasi DBH CHT yang diberikan mengindikasikan semakin besar pula dampak penggunaan konsumsi produk hasil tembakau tersebut. Hal ini berdasarkan PMK DBH CHT mengamanatkan alokasi penggunaan haruslah untuk perbaikan, peningkatan dan pembinaan lingkungan sosial, kualitas bahan baku sehubungan dengan industri hasil tembakau.

2) Penawaran dan permintaan produk hasil tembakau (rokok) dalam konsep *pigovian tax*

Konsep *pigovian tax* dalam Mankiw (2014:203) disebutkan sebagai *corrective tax* atau pajak yang didesain untuk mendorong pihak swasta mempertimbangkan biaya yang timbul akibat suatu eksternalitas. Berdasarkan data pemesanan cukai (CK-1) tahun 2014-2016 diketahui bahwa pemesanan pita cukai perbatang tahun 2015 dibanding tahun 2014 mengalami kenaikan sebesar 502.169.160 batang meskipun nilai tersebut tidak terlalu signifikan hanya sebesar 1% kenaikan. Sementara pada tahun 2016 terjadi penurunan total pemesanan perbatang yang cukup signifikan yaitu sebesar 5% dari total pemesanan CK-1 tahun 2015 yaitu sebesar 1.902.156.480 batang. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 13. Perubahan Pemesanan Cukai Hasil Tembakau pada KPPBC TMC

Tahun	2014		2015		2016	
	Perlembar	Perbatang	Perlembar	Perbatang	Perlembar	Perbatang
Total Pemesanan	19.836.225	39.390.033.960	19.247.042	39.892.203.120	18.438.451	37.990.046.640
Perubahan Pemesanan Cukai	Satuan/Rupiah		- 589.183	502.169.160	- 808.591	- 1.902.156.480
	Prosentase		-3%	1%	-4%	-5%

Sumber : diolah peneliti, 2017

Keterangan tabel :

1. Perubahan pemesanan cukai dalam satuan/rupee diperoleh dengan mengurangi pemesanan tahun tertentu dengan tahun sebelumnya.
2. Perubahan pemesanan cukai dalam prosentase diperoleh dengan mengurangi pemesanan tahun tertentu dengan tahun sebelumnya kemudian mengalikan dengan seratus persen.
3. Apabila hasil yang diperoleh negatif berarti terjadi penurunan pemesanan pada tahun bersangkutan.

Namun apabila dilihat berdasarkan total pemesanan lembar cukai pertahun mulai tahun 2014 sampai 2016 menunjukkan bahwa total pemesanan perlembar pita cukai hasil tembakau dalam dokumen CK-1 selalu mengalami penurunan. Banyak faktor yang dapat mempengaruhi penurunan pemesanan lembar pita cukai hasil tembakau. Beberapa yang dapat mempengaruhi penurunan pemesanan cukai hasil tembakau antara lain:

a) Perubahan tarif dan kebijakan cukai hasil tembakau

Adanya perubahan tarif dan kebijakan terhadap cukai hasil tembakau secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi produksi dan konsumsi produk hasil tembakau. Tarif cukai hasil tembakau yang tinggi akan menjadikan beban produksi yang akan semakin tinggi pula. Hal ini akan sangat dirasakan oleh pengusaha hasil tembakau terutama pengusaha golongan tiga. Banyak pengusaha tidak sanggup mengikuti kenaikan tarif dan perubahan kebijakan sehingga beberapa diantaranya gulung tikar akibat beban produksi yang semakin tinggi. Selain itu kenaikan tarif yang tinggi mengakibatkan jangkauan pasar produk hasil tembakau menurun.

b) Kondisi iklim dan geografis daerah penghasil bahan produksi

Iklim dan musim mempengaruhi hasil produksi hasil tembakau. Kualitas bahan baku pembuatan rokok yaitu tembakau salah satunya sangat tergantung pada cuaca. Panas

yang terik akan menghasilkan tembakau dengan kualitas yang terbaik. Sehingga apabila musim hujan yang berkepanjangan akan membuat produksi hasil tembakau memiliki kualitas yang kurang baik. Kualitas bahan baku yang kurang baik mempengaruhi pada *demand* (permintaan) produk hasil tembakau oleh konsumen. Demikian pula akan mempengaruhi perusahaan dalam produksi produk hasil tembakau menjadi lebih rendah.

- c) Terjadinya persaingan pasar tidak sehat antar pengusaha hasil tembakau

Persaingan dalam dunia industri merupakan hal yang wajar. Namun apabila cara-cara yang diterapkan dalam bersaing menyimpang maka akan menimbulkan permasalahan tersendiri. Masih sering ditemukan produk hasil tembakau yang ilegal beredar di masyarakat. Produk ilegal yang dimaksud dapat berupa produk yang tanpa dilekati pita cukai dan/atau pita cukai dilekatkan namun tidak sesuai untuk peruntukannya atau pemakaian pita cukai bekas oleh pengusaha hasil tembakau. Selain itu persaingan pasar yang tidak sehat berupa manipulasi wajah atau penyalahgunaan aturan. Sebagai contoh penjualan produk SKM yang dibungkus pada kemasan SKT. SKT memiliki harga jual eceran yang lebih rendah dari pada SKM. Cara demikian dilakukan oleh perusahaan “nakal” agar

harga produknya lebih murah dan lebih terjangkau oleh konsumen. Adanya cara ilegal mempengaruhi penurunan produksi dan konsumsi produk hasil tembakau yang legal sesuai dengan ketentuan cukai.

Berdasarkan data-data yang diperoleh peneliti, penawaran (harga cukai) dan permintaan (pemesanan cukai melalui dokumen CK-1) menunjukkan bahwa terdapat kesesuaian pada kurva P dan Q dalam konsep *pigovian tax*. Dengan adanya kenaikan tarif cukai hasil tembakau yang diterapkan selama tahun (2014-2016) memiliki pengaruh terhadap penurunan pemesanan pita cukai hasil tembakau, seperti digambarkan dalam penyajian data gambar 7 trend pemesanan pita cukai KPPBC TMC Kediri serta gambar 8 Kurva *Pigovian Tax* Pada Pembebanan Tarif Cukai Dan Jumlah Pemesanan Pita Cukai.

3) Dampak penerapan pemungutan cukai hasil tembakau terhadap kesehatan Kota Kediri

Dampak negatif konsumsi produk hasil tembakau atau rokok memang tidak dapat dirasakan secara langsung. Namun perilaku konsumsi rokok jangka panjang akan menimbulkan penurunan kualitas kesehatan terhadap perokok baik itu perokok aktif maupun pasif. Sebatang rokok mengandung 4000 jenis senyawa kimia dengan komponen utamanya berupa nikotin (zat berbahaya menyebabkan kecanduan atau adiktif), tar (zat berbahaya yang menyebabkan kanker

atau bersifat karsinogenik), dan karbon monoksida (CO) (gas berbahaya yang dapat menurunkan kandungan oksigen dalam darah). Ketika seorang merokok nikotin akan bekerja pada otak merangsang pelepasan zat dopamin yang kemudian menimbulkan rasa nyaman dan menyebabkan ketergantungan. Rasa tidak nyaman, gelisah, sulit konsentrasi dan mudah marah akan ditimbulkan ketika seorang yang sudah kecanduan rokok tidak merokok.

Berbagai penelitian ilmiah telah membuktikan bahwa rokok merupakan faktor risiko utama dari penyakit jantung, kanker, paru-paru kronik, diabetes militus, serta penyakit lain seperti fertilitas dan impotensi. Berdasarkan data pasien pada RSUD Gambiran (tabel 10) menunjukkan bahwa pada setiap tahunnya yaitu tahun 2014, 2015, dan 2016 selalu didapati pasien dengan diagnosa-diagnosa penyakit risiko akibat konsumsi produk hasil tembakau. Meskipun dalam data sepuluh besar diagnosa pasien RSUD Gambiran menunjukkan bahwa jenis penyakit yang diderita serta jumlah pasien penderita setiap tahunnya mengalami perubahan data yang sangat fluktuatif dan cenderung menurun.

Perubahan data yang fluktuatif dan cenderung menurun pada pasien dengan diagnosa penyakit risiko konsumsi produk hasil tembakau dapat diindikasikan pula tingkat konsumsi rokok pada wilayah Kota Kediri dan sekitarnya. Tingkat konsumsi rokok akan berbanding lurus dengan tingkat kesehatan masyarakat. Tingkat

kesehatan masyarakat akan lebih baik apabila tingkat konsumsi terhadap rokok menurun.

Selanjutnya terdapat beberapa faktor yang menyebabkan tingkat konsumsi terhadap rokok dapat naik maupun turun, salah satunya yaitu kebijakan tarif cukai hasil tembakau. Dalam gambar 7 (trend pemesanan pita cukai KPPBC TMC Kediri) menggambarkan bahwa kenaikan tarif yang terjadi selama tahun 2014-2016 berbanding terbalik dengan pemesanan pita cukai yang cenderung menurun. Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan bahwa adanya kebijakan penerapan pemungutan cukai terhadap hasil tembakau akan berimplikasi pula terhadap tingkat kesehatan masyarakat.

4) Hambatan Implementasi Konsep *Pigovian Tax* pada KPPBC TMC Kediri

Berdasarkan penyajian data pada hambatan implementasi konsep *pigovian tax*, meskipun pada saat proses pembuatan kebijakan telah dipikirkan secara matang dan penuh pertimbangan, tetaplah akan ditemui hambatan atau kekurangan dalam proses pelaksanaan kebijakan. Kesuksesan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh dua faktor utama yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Berikut uraian masing-masing faktor tersebut :

a) Faktor Internal

Faktor internal pelaksana kebijakan berasal dari KPPBC TMC sendiri. Hambatan dari faktor internal sudah semaksimal mungkin

diminimalisis. Bentuk-bentuk hambatan faktor internal yang biasanya terjadi dalam proses pelaksanaan kebijakan antara lain kesiapan sistem dan kesiapan sumberdaya manusia (SDM). Sistem dalam pelaksanaan kebijakan pemungutan cukai hasil tembakau berperan sebagai alat atau fasilitas mempersingkat proses administrasi kebijakan. Kesiapan sumber daya manusia dalam pelaksanaan kebijakan merupakan salah satu faktor utama penentu kesuksesan kebijaksanaan. SDM, hal ini pegawai KPPBC TMC Kediri, memiliki peran sebagai pengelola dan *controller* pelaksanaan kebijakan. Salah satu contoh peran utama pegawai KPPBC TMC Kediri sebagai *controller* kebijakan yaitu dalam penanganan peredaran rokok ilegal. SDM harus siap siaga ketika tenaganya disiapkan agar fungsi dan peran SDM dapat berjalan maksimal.

b) Faktor Eksternal

Faktor eksternal utama yang menghambat penerapan cukai hasil tembakau sebagai fungsi *regulator* berasal dari pengusaha hasil tembakau yang melakukan pelanggaran dalam peredaran hasil produksinya. Pelanggaran yang masih sering ditemui oleh KPPBC TMC Kediri sehubungan dengan hal ini adalah masih ditemukannya peredaran rokok polos atau rokok ilegal yang tidak dilekati dengan pita cukai. Pelanggaran ini menimbulkan efek yang tidak sederhana karena dampaknya tidak hanya pada penurunan penerimaan cukai

hasil tembakau namun juga pada kesehatan dan kesejahteraan masyarakat.

C. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini peneliti telah diusahakan dan dilakukan sesuai dengan metode dan prosedur penelitian ilmiah, namun demikian masih menghadapi beberapa keterbatasan dalam penelitian, sebagai berikut :

1. Pemahaman mengenai konsep *pigovian tax* yang kurang dalam oleh narasumber ketika wawancara dan pengambilan data dilakukan sehingga hasil penelitian bergantung pada interpretasi data oleh peneliti. Untuk mengurangi bias dan subjektifitas dalam penelitian ini maka dilakukan proses triangulasi sumber dengan membandingkan beberapa sumber data penelitian.
2. Sedikitnya bahan bacaan ilmiah mengenai konsep *pigovian tax* dan implementasinya membuat peneliti kesulitan dalam mengembangkan hasil penelitian.
3. Peneliti tidak mengetahui berapa jumlah pasien dengan diagnosa penyakit risiko akibat konsumsi rokok setiap tahunnya secara pasti sehingga tidak dapat membuat perbandingan perubahan pasien dengan lebih terukur.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah diuraikan pada penyajian data dan analisis data dalam bab pembahasan atas Implementasi Konsep *Pigovian tax* atas Pemungutan Cukai Hasil Tembakau melalui studi pada KPPBC TMC Kediri, sebagai berikut :

1. Penerapan konsep *pigovian tax* melalui pemungutan cukai hasil tembakau pada KPPBC TMC Kediri, yaitu :
 - a. Regulasi terkait fungsi *regulerend* cukai hasil tembakau bahwa
 - i) Latar belakang pemungutan cukai hasil tembakau pada produk hasil tembakau sebagai barang kena cukai (BKC) dikarenakan sifat dan/atau karakteristik yang melekat pada produk hasil tembakau berdasarkan undang-undang cukai yang berlaku.
 - ii) Kebijakan penetapan tarif cukai Indonesia menghendaki perubahan pola konsumsi produk hasil tembakau menjadi lebih rendah sesuai dengan roadmap industri hasil tembakau yang telah ditetapkan pemerintah.
 - iii) Pemanfaatan DBHCHT bersifat *spesific grand* yang orientasinya lebih diarahkan untuk mendanai kegiatan tertentu dalam rangka pengendalian, pengawasan dan mitigasi dampak negatif atas

konsumsi produk hasil tembakau serta optimalisasi penerimaan cukai hasil tembakau.

b. Penerapan konsep *pigovian tax* melalui pemungutan cukai hasil tembakau, bahwa :

- i) Realisasi penerimaan pungutan cukai hasil tembakau tahun 2014-2016 selalu meningkat. Peningkatan ini dipengaruhi oleh adanya kebijakan kenaikan tarif cukai hasil tembakau.
- ii) Terdapat kesesuaian antara konsep *pigovian tax* melalui harga (besaran tarif cukai) dan penawaran (kuantitas pemesanan pita cukai melalui dokumen CK-1) terhadap implementasi pemungutan cukai hasil tembakau pada KPPBC TMC Kediri.
- iii) Penerapan konsep *pigovian tax* melalui pemungutan cukai hasil tembakau akan mempengaruhi tingkat kesehatan masyarakat di kawasan Kota Kediri.

2. Hambatan yang dihadapi selama penerapan konsep *pigovian tax* pada KPPBC TMC Kediri

Hambatan pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Namun faktor eksternal seperti masih ditemukannya peredaran rokok ilegal yang beredar di masyarakat dirasa lebih menjadi penghambat penerapan konsep *pigovian tax* pada KPPBC TMC Kediri.

B. Saran

Berdasarkan hasil penelitian masih ditemukan beberapa hambatan dan keterbatasan dalam penelitian sehingga peneliti mengajukan beberapa saran antara lain :

1. Perluasan kajian melalui diskusi-diskusi ilmiah maupun seminar mengenai konsep *pigovian tax* masih perlu dilakukan agar diperoleh pemahaman yang lebih mendalam terkait tema penelitian yang diajukan.
2. Perluasan sumber-sumber bacaan ilmiah mengenai teori konsep *pigovian tax* dan implementasinya masih diperlukan agar hasil penelitian dapat lebih terukur serta dapat dikembangkan dengan lebih baik.
3. Perlu adanya observasi maupun wawancara lanjutan yang lebih mendalam dan lebih terukur sehingga diperoleh hasil penelitian yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Zainal. 2009, *Modul 1 Pengantar Undang-undang Cukai: Gambaran, Ketentuan Umum, Fasilitas dan Perizinan di Bidang Cukai*. Jakarta : Badan Pendidikan dan Pusat Pelatihan Keuangan Pusdiklat Bea Cukai
- _____. 2009, *Modul III Pengantar Undang-undang Cukai : Tarif dan Harga Dasar Cukai, Penagihan serta Pengembalian Cukai*. Jakarta: Badan Pendidikan dan Pusat Pelatihan Keuangan Pusdiklat Bea Cukai
- Adisasmita, Prof. Dr. H. Rahardjo. 2015. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Graha Ilmu.
- Arroyani, Dwira Wanti dan Innayati. 2013. *Evaluasi Kebijakan Penetapan Tarif Cukai Hasil Tembakau Berdasarkan PMK 167/PMK.011/2011 (Ditinjau dari Fungsi Budgetair dan Fungsi Regulierend)*. Skripsi. Universitas Indonesia. Depok
- Ayu, Aldilla Cesaria Reskita. 2013. *Formulasi Kebijakan Pajak Lingkungan (Environmental Taxation) sebagai Instrumen Perlindungan Lingkungan Hidup Menurut Prinsip Regulierend*. Skripsi. Universitas Indonesia. Depok
- BPS Kota Kediri. 2016. *Kota Kediri Dalam Angka*. Kediri : Badan Pusat Statistika Kota Kediri
- Chadwick, Bruce A dkk. 1991. *Metode Penelitian Ilmu Pengetahuan Sosial*. Semarang : IKIP Semarang Press.
- Cnossen, Sijbren. 2005. *Theory and Practice of Excise Taxation Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*. USA : Oxford University Press.
- Creswell, John W. 1994. *Research Design Qualitative & Quantitative Approaches*. USA : SAGE Publications
- Harmoni, Ati dan Asep Juama. 2005. *Internalisasi Biaya Eksternal.. Jurnal*. Universitas Gunadarma. Jakarta
- Herdiansyah, Haris. 2011. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Jakarta : Salemba Empat

Ilyas, Wirawan B. dan Burton, Richard. 2013. *Hukum Pajak. Teori analisis dan perkembangannya*. Jakarta : Salemba Empat.

Kementrian Keuangan Republik Indonesia. Undang Undang No 39 Tahun 2007 tentang Cukai

_____. PMK Nomor. 106/PMK.07/2014 tentang perkiraan Alokasi Dana Bagi hasil Cukai Hasil Tembakau Tahun Anggaran 2014

_____. PMK Nomor 25/PMK.07/2015 tentang Rincian Dana bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2015

_____. PMK Nomor 47/PMK.07/2016 tentang Rincian Dana bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau Menurut Provinsi/Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2016

_____. PMK Nomor 28/PMK.07/2016 tentang Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau

Lutfi, mustafa dan Kurniawan, Lutfi J.2012. *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang : Setara Press.

Main, Robert S. 2010. *Simple Pigovian Taxes VS. Emission Fees To Control Negative Externalities : A Pedagogical Note, The American Economist* 55(2) :104-110.

Mankiw, dkk. 2014. *Pengantar Ekonomi Mikro, Edisi Asia*. Jakarta : Salemba Empat

Mankiw, N. Gregory. 2015. *Principles of Microeconomics, Seventh edition*. USA : Cengage Learning.

_____. 2002. *Principles of Economics. 2nd Edition*. Diterjemahkan oleh : Haris Munandar.Jakarta: Erlangga

Mardiasmo. 2013. *Perpajakan Edisi Revisi*. Yogyakarta : ANDI

Miles, dkk. 2014. *Qualitative Data Analysis A Methods Sourcebook : 3rd Edition*. USA : SAGE Publications

Miles, Mattew B dan A. Michael Huberman. 1994. *Qualitative Data Analysis :2nd Edition*. USA : SAGE Publications

- Moleong, Prof. Dr. Lexy. 2013. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- Nazir, Moh. 2014. *Metode Penelitian*. Bogor : Ghalia Indonesia
- Nijs, Luc. 2016. *Neoliberalism 2.0 : Regulating and Financing Global Markets, A Pigovian Approach for 21st Century*. Chennal : Palgrave Macmillan
- Pindyck, Robert S and Rubinfeld, Daniel L., 2012. *Microeconomics. Eight Edition*. London :Prentice Hall International Inc
- Rosdiana, Prof. Dr. Dra. Haula dan Dr. Edi Slamet Irianto. 2014. *Pengantar Ilmu Pajak, Kebijakan dan Implementasi di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Press.
- Suandy, Erly. 2014. *Hukum Pajak*. Jakarta : Salemba Empat.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. 2003. *Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Lukman Offset
- Wahab, Prof. Dr. H. Solichin Abdul, M.A.. 2012. *Analisis Kebijakan. Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta : Bumi Aksara.

Artikel dan Internet

- Bea Cukai Kediri. Wilayah Kerja. 2015. 26 Maret 2017. <<http://www.beacukai-kediri.com/artikel.php?judul=Wilayah%20Kerja>>
- Bea Cukai. Logo Direktorat Jendral Bea dan Cukai. 21 Juni 2011. 26 Maret 2017. <<http://www.beacukai.go.id/arsip/abt/logo-direktorat-jenderal-bea-dan-cukai.html>>
- Haryono, Imam. Road map 2007-2020 Industri Hasil Tembakau dan Kebijakan Cukai. 10 April 2017. <<http://balittas.litbang.pertanian.go.id/images/pdf/sby60.pdf>>
- Karyadi, Ukay. "Pajak Lingkungan dan Kepedulian Dunia Usaha". 14 Februari 2008. 11 Februari 2017. <<http://www.ortax.org/ortax/?mod=berita&page=show&id=1447&q=&hlm=23>>

Kementrian Kesehatan Republik Indonesia. Rokok Illegal Merugikan Bangsa dan Negara. 8 Juni 2015. 11 Februari 2017. <<http://www.depkes.go.id/article/print/15060900001/rokok-illegal-merugikan-bangsa-dan-negara.html>>

Kota Kediri. Visi dan Misi. 2014. 25 Maret 2017. <<http://kedirikota.go.id/read/Profil/7/1/32/Visi%20-%20Misi.html>>

Nugroho, Ridho. 2014. Apakah Rokok Juga Mencemari Lingkungan?. 19 Mei 2014. 17 Februari 2017.. <<http://nationalgeographic.co.id/berita/2014/05/apakah-rokok-juga-mencemari-lingkungan>>

Nurhayat, Wiji. Begini Pentingnya Industri Rokok Bagi Ekonomi RI. 20 Juni 2015. 11 Februari 2017. <<https://finance.detik.com/industri/d-2947821/begini-pentingnya-industri-rokok-bagi-ekonomi-ri>>

Badan Kebijakan Fiskal. Kebijakan Cukai Hasil Tembakau. 15 Oktober 2016. 10 April 2017. <<http://www.fkm.ui.ac.id/wp-content/uploads/2016/10/KEMENKEU-Paparan-Kebijakan-Cukai.pdf>>